التخصيصية...

لماذا؟ وكيف؟

دكتور
صديق محمد عفيفى
أستاذ إدارة الأعمال - جامعة المنوفية
رئيس أكاديمية طيبة المتكاملة للعلوم
بالمعادى والجيزة

الطبعة الثالثة
٢٠٠٣

الناشر: مكتبة عين شمس
٤٤ شارع قصر العينى

الموزع: المكتب العربى الحديث
٣٠ شارع مصطفى مشرفة إسكندرية

مقدمة الطبعة الثالثة

عندما صدر هذا الكتاب أول مرة من خلال مؤسسة الأهرام عام ١٩٩١ استقبله البعض بالدهشه لأنه كان يطرح فكرا جديداً فى كيف ندير الاقتصاد المصرى من أجل رفاهية أوسع ومستقبل أفضل.

ومــرت الأيام .. ولعل أغلب الأفكار الواردة به كــانت مــرشــداً لكل الخطط التطبيقية التى حاولت ومازالت تحاول تطبيق برنامج الخصخصة فى مصر.

وقد رأيت أن أعيد نشره كمرجع أساسى وكلاسيكى فى فكر الخصخصة التى كنت قد افترضت لها مسمى « التخصيصية » والذى مازلت أعتقد أنه مسمى أخف قليلا على الأذن.

على أى حال هذه اجتهاداتى في مجال الخصخصة أعيد نشرها لعلها تفيد الدارسين والممارسين على السواء.

أ.د. صديق محمد عفيفى

أستاذ إدارة الأعمال

رئيس أكاديمية طيبة المتكاملة للعلوم

القاهرة فى ٢٠٠٣/١/١٧

تقديم الطبعة الثانية فى ١٩٩٣

تشير المؤشرات العامة للاقتصاد القومى فى مصر إلى ضخامة المشكلات التى تواجهه، وإلى تشابك تلك المشكلات بشكل يجعل مواجهتها بمنهج شمولى ومتكامل أمراً ضرورياً ، مهما كانت صعوبة هذا المنهج أو التضحيات اللازمة لإنجازه.

ولا يجوز أن تشغلنا المشكلات الآنية عن الاختلالات الهيكلية، وبالتالى يضيع الوقت الثمين لصناع القرار وللسلطة العليا فى مناقشة والتصدى للأمور التى يفرض إلحاحها العجلة فى تناولها واللجوء إلى المسكنات لتهدئتها، ويكون ذلك فى الغالب على حساب بلورة ووضوح الرؤية المتكاملة وطويلة الأجل لقضايا إدارة الاقتصاد القومى، وعلى حساب تأجيل مواجهة المشكلات والاختلالات الأكثر خطورة وأهمية.

إن المطلوب هو تصحيح التوجهات الاستراتيجية للإدارة الاقتصادية، وبلورتها، ومنهجيتها ضمن رؤية متكاملة تستهدف المصالح العليا للوطن، وهذه الدراسة هى محاولة مخلصة لتقديم برنامج متكامل فى إطار التصحيح الاستراتيجى لإدارة الاقتصاد القومى، ويعنى هذا البرنامج التحول إلى القطاع الخاص وآلية السوق والمنافسة كحل استراتيجى لقضية التنمية وللمشكلات المزمنة فى اقتصادنا الوطنى.

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق ٣ أهداف : **الأول :** مناقشة الضرورات العملية والمبررات الاقتصادية للتخصيصية، والاعتراضات التى تثار ضدها ورأينا بشأن كل منها، **والثانى :** تقديم إطار عام لبرنامج قومى شامل للتخصيصية قابل للتطبيق وقادر على تحقيق الغايات، **والثالث :** تحديد مجالات الاصلاح الإدارى المطلوب من أجل فعالية تطبيق برنامج التخصيصية.



استراتيجية التخصيصية وتطوير قطاع الأعمال العام

١ - مفهوم التخصيصية.

٢ - لماذا التخصيصية ؟

٣ - النتائج والمكاسب المستهدفة بالتخصيصية.

١ - مفهوم التخصيصية
التحول إلى القطاع الخاص والمنافسة

التخصيصية *Privatization* هى مجموعة من السياسات المتكاملة التى تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق ومبادءات القطاع الخاص والمنافسة من أجل تحقيق أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية. وبالتالى فلا يقتصر مفهوم التخصيصية على فكرة بيع وحدات القطاع العام الخاسرة. أو الرابحة إلى القطاع الخاص. وإنما هو أوسع نطاقاً من ذلك وأعمق مضموناً ، حيث يتضمن مايلى :

- تحويل ملكية بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص، حيثما كان ذلك ممكناً وضرورياً من أجل الترشيد الاقتصادى ورفع الكفاءة.
- تنشيط وتوسيع نطاق المنافسة فى إنتاج وتسويق كافة السلع والخدمات، أو بمعنى آخر تحرير السوق من الاحتكارات العامة أو الخاصة كلما كان ذلك ممكناً، وبالتالى السماح بدخول القطاع الخاص منافساً للقطاع العام فى الأنشطة المختلفة.
- إلغاء قيام القطاع العام ببعض الأنشطة غير الملائمة له.
- إسناد عملية إنتاج الخدمات التى تلتزم الحكومة بتوفيرها إلى القطاع الخاص لتحقيق خفض فى التكلفة ، أو إسناد عقود إدارة الوحدات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص مع استمرار الملكية العامة، أو تأجيرها لفترات مختلفة إلى القطاع الخاص فى ظل ضوابط ومعايير تحافظ على الصالح العام.
- التوسع فى تحميل تكلفة الخدمات العامة إلى المستفيد مباشرة. (كفرض رسوم على استخدام الطرق العامة مثلا).
- تخفيض القيود البيروقراطية على حركة ومبادءات القطاع الخص واقتصارها على الحد الأدنى الضرورى لتنظيم العلاقات وضبط معايير وجودة الأداء.

بهذا المفهوم المتكامل، متعدد الأبعاد، يتضح أن التخصيصية ليست مجموعة من الإجراءات المتفرقة، وهى ليست مجرد تخلص من بعض الوحدات الخاسرة للقطاع العام للخروج من مأزق استنزاف موارد الموازنة، وهى ليست مجرد بيع الأصول العامة لتمويل النفقات الجارية، كما أنها ليست ردة على أهداف التنمية والعدالة.

وإنما التخصيصية هى حزمة متكاملة من السياسات التى تستهدف تحقيق الأهداف التنموية والتوزيعية بفاعلية أكبر من خلال إطلاق آليات السوق ومبادءات القطاع الخاص وتوسيع نطاق المنافسة من أجل الكفاءة . التخصيصية - إذن - هى رؤية متكاملة لكيفية إدارة الاقتصاد القومى بكفاءة أعلى وبفاعلية أكبر.

ومن الخطأ - ترتيباً على ما تقدم - أن ينظر إلى التخصيصية كسلسلة من القرارات المتناثرة، كما لا يجوز الانزلاق إلى الإدعاء بأن هناك حلاً واحداً وناجحاً يصلح لكل الدول أو لكل القطاعات ، وإنما كما قلنا هناك بدائل متفاوته يجب تقييم مدى ملاءمة كل منها فى كل قطاع، ثم تأتى بعد ذلك مسألة الأولويات التى ستعكس التحليل الفنى والتقدير الشخصى للمواءمة بين الأهداف وربما المبادلة فيما بينها - وبعد ذلك تأتى الخيارات المناسبة فى إطار منظومة متكاملة للتخصيصية.

٢ - لماذا التخصيصية ؟

• تدنى مستوى أداء القطاع العام :

يكاد ينعقد الاجماع بين المحللين المنصفين على أن الأداء الاجمالى للقطاع العام أقل من المستوى الذى استهدفته خطط التنمية، وأكثر تواضعاً بكثير من الطموحات التى وعد بها خبراؤه ومنظروه، بل إن القطاع العام قد أصبح فى أغلب دول العالم - شرقاً وغرباً - مجال استنزاف مستمر للموارد وعبئاً ثقيلاً على ميزانية الدولة. ولما كانت عشرات التقارير والدراسات قد تناولت من قبل تقييم أداء القطاع العام وأوضحت محدودية نتائج وضخامة خسائرة وتفاقم مشكلاته، فإننا نفضل تجاوز اجراء المقارنات والتحليلات المالية لنثبت ما سبق اثباته فى العديد من البحوث والدراسات * .

• هل نجح القطاع العام فى تحقيق أهدافه ؟

فيما يلى استعراض موجز للأهداف التى نشأ القطاع العام من أجل تحقيقها مع مناقشة موجزة لمدى الانجاز المتحقق بشأن كل منها :

• الأهداف الإنمائية :

لم تؤد ثلاثون سنة من سيطرة فلسفة القطاع العام على مخططى التنمية فى

---

* انظر على سبيل المثال :

- دراسات تقييم الأداء لشركات هيئات القطاع العام المختلفة والتى يعدها مركز معلومات القطاع العام برئاسة مجلس الوزراء، وهى تشير جميعا إلى التدنى العام والمستمر لغالبية مؤشرات الإنتاجية والربحية والعائد على الاستثمار عبر السنوات المختلفة.

- الدراسات المقارنة عن اداء كل من شركات القطاع العام والخاص والتى اجراها الدكتور / ابراهيم حلمى عبد الرحمن والدكتور / سلطان ابو على وقدماها فى ندوة عن التخصيصية نشرت أوراقها فى :

International Monetary Fund, Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries, Edited by Said El-Naggar 1989.

مصـر إلى تحقيق الكثير، وتشهد بذلك جميع مؤشرات النمو والبطالة والتضخم والمديونية والعجز فى الميزانية والخلل فى ميزان المدفوعات. بل إن البعض يحمل القطاع العام جزءاً من المسئولية عن تدنى الانجاز العام للاقتصاد القومى وعن الإهدار الكبير فى إستخدام الموارد الوطنية. ومن المؤكد أن القطاع العام فى مجملة أصبح عبئاً على الموازنة يقيد حركة الحكومة، ويضعف قدرتها على تنفيذ برامج الاصلاح الاقتصادى.

• أهداف التوزيع :

فشل القطاع العام أيضاً فى أن يحقق إعادة توزيع الدخول بشكل ملموس، بل إنه قد هيأ الفرصة لإحداث صور عديدة من الخلل فى أسواق السلع والخدمات بسبب نظم للدعم غير فعالة، وتوظيف للعمالة أحياناً بغير حاجة. بل إن تكلفة الدعم وخسائر القطاع العام تزيد فى تفاقم مشكلة عجز الموازنة وتؤدى إلى التمويل التضخمى الذي تدفع تكلفته الطبقات محدودة الدخل قبل غيرها فى شكل أسعار متسارعة الارتفاع ، أى أن المتحقق هو عكس المقصود، وما أعطيناه باليمين نأخذه وأكثر بالشمال.

• الأهداف المالية :

تصور المخططون أن القطاع العام سوف يحقق فوائض كبيرة يمكن إعادة استثمارها وبالتالى يمكن إغلاق الفجوة بين الادخار الكلى وبين الاستثمار، ولكن الدراسات تثبت أن العائد على الأموال إما أنه يقارب الصفر وإما أنه عائد سلبى بمعنى أفضلية التوقف تماماً عن العمل، ومما يزيد من خطورة هذا الأمر أن العجز المالى بالقطاع العام لا يظهر كاملاً فى ميزانية الحكومة، بل إن أغلبة يحمل على القطاع العام المالى كالبنوك، ومع ذلك فالجزء الذى تتحمله الموازنة كبير جداً يصل فى مصر وفى أغلب دول العالم الثالث إلى أكثر من ربع عجز الموازنة.

• أهداف سياسية :

إستهدف دعم القطاع العام أيضاً تحقيق الاستقلال الاقتصادى ومواجهة السيطرة الأجنبية، ولكن العقود الماضية أثبتت أن هذه الأهداف لم تتحقق على النحو الذى تمنيناه، ويشهد بذلك حجم المديونية الأجنبية التى تثقل كاهل الاقتصاد القومى ومدى الارتباط فى برامجنا وسياساتنا بالمؤسسات المالية الدولية.

استخدمت النخبة السياسية القطاع العام أيضاً لتوظيف الناخبين والأنصار وفرض أسعار غير اقتصادية للمنتجات استرضاء للجماهير دون تقدير للعواقب طويلة الأجل، وقد نجحت النخبة فى إكتساب التأييد الجماهيرى من خلال هذه الأدوات ولكن الآثار السلبية على الأداء الكلى للاقتصاد القومى كانت كبيرة للغاية.

وسوف نعود إلى مناقشة وتقييم مدى واقعية هذه الأهداف القطاع العام لدى مناقشتنا للاعتراضات على التخصيصية فى موضع لاحق.

• العوامل المعوقة لأداء القطاع العام :

يمكن حصر أهم هذه العوامل فيما يلى :

• التدخل المستثمر للسياسيين - لاعتبارات سياسية - فى شئون القطاع العام بما يهدد بشكل متكرر فرص اتخاذ القرارات السليمة.

• القطاع العام بصفة عامة مقيد عن اتخاذ الاجراءات المؤدية لرفع الكفاء :

- فهو مقيد فى رفع أسعار البيع.

- هيكل التمويل مختل بشكل لا يمكن من الاحلال والتجديد.

- العمالة في الغالب زائدة، ولكن التخلص منها غير يسير.

- الإلزام السياسى باستمرار انتاج أو تقديم السلع أو الخدمات الخاسرة.

- الحاجة إلى الرجوع إلى السلطات الحكومية في أمور تفصيلية بغير مبرر مما يسبب أولا تأخير القرار، وثانيا ضياع المسئولية عنه، وثالثاً تقييد المبادأة فى العمل.

- لا يتم اختيار القيادات دائما على أسس موضوعية .

- لا تتم المحاسبة عن الأداء وتقييمه بشكل دقيق أو موضوعى أو مفيد، بل إن تدخل وممارسات بعض أجهزة الرقابة يؤدى إلى نتائج عكسية لحسن الأداء.

- الجمعيات العمومية بنظمها وبتشكيلها الحالى وبأوضاعها الحالية غير فعالة فى ممارسة دور المالك فى توجيه ومراقبة أداء مجالس الإدارة.

- الأوضاع العمالية بشركات القطاع العام غير مواتية لارتفاع الانتاجية أو إحكام الانضباط.

- تقييد القطاع العام بنظم معقدة للحصص والموافقات والرخص واللوائح المالية والإدارية بما لا يتناسب مع متطلبات قطاع الأعمال.

● يضاف إلى ذلك أن القطاع العام باعتباره « حصان الحكومة » الذي تراهن على كسبه لسباق التنمية عادة ما يلقى الدعم غيرالمبرر، وخصوصا الدعم المالى المتمثل فى السحب على المكشوف أو الاقتراض بغير ضوابط دقيقة، أو التساهل فى تقييم الجدوى الحقيقية لمشروعاته، وبالتالى لا يخضع لضوابط سوق المال المفروضة على القطاع الخاص، بل إن شركة القطاع العام يكاد يتعذر إشهار إفلاسها مهما استمرت خسائرها، وكل هذه الأمور لابد أن تؤدى إلى عدم الكفاءة.

● وأخيراً فإن القطاع العام يهيئ فرصة واسعة لإفساد الذمم وتفشى التعاملات تحت الأرض والسوق السوداء، وتوزيع الحصص بغير استحقاق وبخاصة إذا تحالف رجاله مع قيادات النخبة السياسية لتبادل المنافع على حساب المصحلة العامة، ولاشك أن لهذا الإفساد آثارة المدمرة على الاقتصاد والمجتمع فى الأجل الطويل، بالاضافة إلى سلبياته فى الأجل القصير.

- نخلص من التحليل السابق إلى تواضع المستوى العام لأداء الوحدات والمشروعات العامة، وإلى فشل الكثير من وحدات القطاع العام فى تحقيق الأهداف التى تنشأ من أجلها . كما نخلص إلى أن العوامل المعوقة لأدائه هى معوقات هيكلية تعذر على محاولات الاصلاح والتطوير المتتالية معالجتها بشكل جذرى.

وكذلك ذلك يعطينا المبرر التطبيقى مع الواقع العملى لمناقشة وتقييم الحل البديل لتحقيق الأهداف العليا للوطن من خلال التخصيصية.

٣ - النتائج والمكاسب المستهدفة بالتخصيصية

يشير التحليل السابق لأوضاع القطاع العام إلى أن انجازاته محدودة، والعوامل المعوقة لأدائه كثيرة ومتشابكة، كما يشير إلى أن عوامل عدم الكفاءة والهدر فى الموارد تتجاوز نطاق وحدة القطاع العام إلى الاضرار الأوسع نطاقا بمناخ الاستثمار ومتطلبات النمو وتصحيح المسار، إلى التهديد المباشر لآليات السوق وجهاز السعر كقوى تلقائية ترشد توجيه الموارد إلى المجالات الأكثر مردوداً.

من هذه المنطلقات تكون التخصيصية مفتاحاً رئيسياً لحل مشكلات الاقتصاد القومى وترشيد إدارته وتحسين كفاءة استخدام موارده بشرط أن ندرك الأبعاد الكاملة لمفهوم التخصيصية كحزمة متكاملة من السياسات المنشطة لدور القطاع الخاص، والمبنية على المنافسة وجهاز السعر من أجل الكفاءة، مع توفير الضمانات لتحقيق الأهداف الإنمائية والأهداف الاجتماعية معاً فى إطار منظومة متكاملة وبحسابات وتوجهات محددة.

إن الانسياق وراء جاذبية بيع وحدات القطاع العام - خصوصا الخاسرة، كحل فورى لأزمة الحكومة في قطاع الأعمال، وتوفير السيولة الفورية لتمويل النفقات الجارية وتخفيض عجز الموازنة، هذا الانسياق يمكن أن يؤدى إلى عكس المستهدف تماماً، إذا لم يكن ضمن حزمة متكاملة من السياسات التخصيصية . إن تغيير الملكية وحده لا يضمن تحقيق الكفاءة، تلك بديهية لابد أن نسلم بها ابتداء إذا أردنا التصحيح المخلص لإدارة الاقتصاد القومى، ذلك أن الأصل فى الأمور هو ارتباط الكفاءة بالمنافسة، وبالتالى فان هدف تحقيق المنافسة لايقل أهمية عن هدف تغيير الملكية.

يجب إذن أن تقدر النتائج المستهدف تحقيقها بالتخصيصية فى هذا الإطار المتكامل متعدد الأبعاد، وليس فقط فى إطار بيع بعض وحدات القطاع العام.

يعد هذا التوضيح والتحديد للمفهوم والإطار ونناقش فيما يلى مجموعة المكاسب والنتائج المستهدفة بالتخصيصية.

• تحويل الملكية سيؤدى إلى رفع الكفاءة :

لقد أثبتت الدراسات والمقارنات فى جميع دول العالم * أن القطاع الخاص يكون فى الغالب أكثر كفاءة فى استخدام الموارد وإدارة وحدات الأعمال لأن المالك الخاص يستطيع تجنب أو تحييد العوامل المعوقة لإدارة القطاع العام، وبالتالى فإن تحويل الملكية إلى القطاع الخاص سيؤدى إلى :

- تقليل التأثير السياسى على قرارات الشركة، ولا يعنى ذلك إلغاء أو تجاهل الأهداف الاجتماعية ، ولكن تكلفة تحقيق تلك الأهداف تفصل عن تكاليف الانتاج، وتحسب، ويتم التعويض عنها بشكل لا يهدد الكفاءة الانتاجية.
- تخفيض صور ومصادر عدم الكفاءة المصاحبة للمشروع العام من خلال رفع الكفاءة الإنتاجية (تكاليف اقل) ورفع الكفاءة التوزيعية (إقبال أكبر على المنتجات الجيدة وبالتالى قيمة أعلى لها).
- إتاحة الفرصة لرفع كفاءة القائمين على إدارة الشركات وتحسين عملية صنع القرار، حيث يصبح شغل المناصب مبنياً على الجدارة قبل الولاء أو المجاملة أو التحالف ، وكلها أمور واردة فى ظل القطاع العام.
- إتاحة الفرصة لفاعلية نظم الحوافز لإدارة الشركة الخاصة ولنشأة سوق للمديرين الأكفاء الذين يستجيبون للحوافز الفعالة، ويتنقلون من موقع إلى آخر حسب إلحاح الحاجة لكفاءاتهم.

---

* لا نرى مبررا للسرد التفصيلى للمقارنات ونتائج التجارب فى مختلف دول العالم سواء المتقدمة ، او النامية، ولكن مثل هذه المقارنات والبيانات متاح لمن يرغب فى الاطلاع على العديد من التقارير والبحوث والدراسات.

ومما يذكر ان ٥٦ دولة بين ٦٠ دولة نامية تم استقصاؤها فى دراسة حديثة أبدت اهتمامها أو تنفيذها لبرامج التخصيصية وتراوح ذلك بين مناقشة الوسائل والسبل إلى مرحلة التنفيذ الفعلى - انظر

Paul Cook and Colin Kirkpatric (Editors), Privatization in Less Developed Countries, Wheatsheaf. Sussex. 1988. Ch. 1.

- زيادة فاعلية الرقابة على إدارة الشركات، حيث يمارسها الملاك وليس الموظفون، وهو ما يعنى المزيد من الحرص والضبط وفاعلية الجزاء، كما أنه يتجنب تماما فرص تحالف إدارة شركات القطاع العام مع الأجهزة الإشرافية بالوزارة المعنية على استمرار دعم القطاع العام بصرف النظر عن مستوى ادائه ليستمر النفوذ والسطوة لموظفى الوزارة وتستمر الميزانيات المفتوحة والأجور العالية (بالقياس إلى الانتاجية) لإدارة الشركة.
- إخضاع الشركة المحولة لضوابط ومعايير سوق المال الخاص لدي تدبير احتياجاتها التمويلية، وهو ما يؤدى بالضرورة إلى مزيد من الإنضباط المالى ومزيد من السعى لرفع الكفاءة ومحاصرة التسيب وتجنب رفع الأجور - وما فى حكمها - دون ارتباط بالانتاجية ، كما يؤدى بالضرورة أيضاً إلى الدراسة الدقيقة لجدوى المشروعات والتوسعات قبل السعى لطلب تمويلها.
- تتمكن الشركة - بعد تحويلها إلى القطاع الخاص - من التخلص العاجل من الطاقات التى لا يمكن تشغيلها بكفاءة اقتصادية، وهو ما يؤدى إلى رفع كفاءة استخدام الموارد، وتحويلها إلى المجالات الأكثر مردوداً للشركة والمجتمع.
- التخلص الفورى من الالتزام على الدولة باستمرار دعم وتغطية خسائر المشروع غير الكفء ، حيث يتم فى ظل القطاع الخاص خروجه من السوق بيسر وإعادة توجيه الانتاج إلى المجالات الأكثر مردوداً.

- **تحويل الملكية سيدعم الموازنة :**

إن تحويل ملكية بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص سيحقق مكاسب فورية للموازنة :

- تخفيف أعباء الموازنة بالتخلص الفورى من صور الدعم والمعونة التى تقدمها الحكومة للمشروعات والمرافق العامة المفتقرة إلي الكفاءة أو الخاسرة.
- توفير حصيلة فورية من البيع يمكن استخدامها فيما يلى :

- تمويل البرامج الاستثمارية فى مشروعات البنية الأساسية.
- تمويل برامج إنشاء مشروعات جديدة لخلق فرص عمل جديدة (تحتاج مصر إلى نصف مليون فرصة عمل جديدة سنويا، يلزم لخلقها استثمارات تعادل نحو عشرة مليارات جنيه سنويا)، على أن يعاد تحويلها وتعد هذه وظيفة رئيسية للدولة تعالج نقص مروجى المشروعات، أو أن تنشأ المشروعات بالمشاركة مع القطاع الخاص من الأصل، وسوف نعود لمناقشة هذه النقطة فى موضع لاحق.
- تمويل برامج الترشيد والاصلاح الضريبى والاقتصادى عموما.

• تنمية الموارد الضريبية من المشروعات المحولة بعد إعادة تأهيلها ورفع كفاءتها وربحيتها فى ظل الإدارة الخاصة.

• وتؤدى العوامل السابقة جميعاً إلى تخفيض العجز الإجمالى فى الموازنة العامة للدولة ، وبالتالى تجنب استمرار الخلل بين الإيرادات والنفقات بكل آثاره الضارة على الاقتصاد القومى.

• على أنه يجب التحذير من مخاطر تجاهل الآثار طويلة الأجل الخاصة بتناقص إيرادات الدولة الجارية مستقبلا كنتيجة لتوقف عائدات من المشروعات الرابحة التى تم بيعها، أو مخاطر إنخفاض قيمة البيع عن صافى القيمة الحالية للايرادات المستقبلية بدرجة تحقق الضرر العام.

• **توسيع نطاق المنافسة يحسن إدارة الاقتصاد القومى :**

تتضمن حزمة السياسات التخصيصية الإلتزام بمبدأ إطلاق المنافسة من أجل الصالح العام، وبالتالى يسمح، بل يشجع القطاع الخاص على دخول المجالات التى كانت حكرا على القطاع العام، مع تحرير السوق والمساواة فى المعاملة بين القطاعين.

إن مكاسب الكفاءة تتوقف على مدى توافر المنافسة، وبالتالى فإن تحويل الملكية يجب أن تصاحبه علمية تحرير شاملة، وسوف يؤدى إلى تحقيق الكفاءة التوزيعية بعد أن تحققت الكفاءة الانتاجية، لأن الكفاءة التوزيعية مرتبطة بهيكل السوق.

اثبتت التجارب أن دخول القطاع الخاص منافساً للقطاع العام ضمن ضوابط ومعايير محددة قد أدى إلى ارتفاع كفاءة القطاعين ، سواء فى مجال إنتاج السلع أو الخدمات أو حتي فى مجال المرافق. إن المنافسة وتحرير السوق يفيدان المستهلك فى الحصول على أسعار أقل وجودة أعلى، ويفيدان المجتمع فى تخفيض التكلفة وترشيد استخدام الموارد.

وبناء على ذلك يلغى تماماً احتكار القطاع العام أو القطاع الخاص لإنتاج أو تقديم سلعة أو خدمة، إلا إذا كان تعدد المشروعات متعذراً من الناحية العملية، وحيثما تتطلب الضرورة استمرار وحدات القطاع العام فتدخل وحدات القطاع الخاص منافسة لها، وربما يكون كافياً فقط لانضباط المشروع المحتكر الاعلان عن إمكانية السماح بدخول منافسين.

- **تخفيض القيود والتدخلات واعمال جهاز السعر يرشد الاقتصاد القومى :**

إن حجم القيود والتدخلات والحصص والتسعير الجبرى والتراخيص والأذونات.. الخ. قد زاد بالفعل عن الحد الضرورى للتسيير الفعال للاقتصاد القومى، ويجب أن يتضمن برنامج التخصيصية خطة محددة وواضحة بشأن التخفيض التدريجى لكل هذه الاصطناعات فى السوق، والتى تعتبر مسئولة عن استمرار الخلل فى مواقع وقطاعات عديدة من الاقتصاد، وعن السوق السوداء وتفاقم اقتصاد تحت الأرض.

المطلوب هو قيام الحكومة بدورها الأصيل وهو تهيئة المنظمة لحفز وتشجيع المبادءات الفردية، وتكافؤ وعدالة العلاقات بين أطراف المجتمع حيث تنفرد بصياغة السياسات ووضع المعايير الخاصة بالأداء ثم مراقبة تطبيقها مستخدمة أدوات السياسة المالية والنقدية لتحقيق ذلك، مع إتاحة الفرصة لجهاز السعر ليعود إلى ممارسة دوره أولا في ترشيد الاستهلاك وثانيا فى ترشيد تخصيص الموارد المحدودة بالمجتمع.

● **توسيع نطاق ملكية الشعب وتنمية المواطنة :**

إن تحويل ملكية بعض وحدات القطاع العام هو فى جوهره فرصة نادرة لتوسيع نطاق الملكية المباشرة للشعب لوسائل الانتاج، وزيادة طبقة الملاك وأصحاب المشروعات، وهو ما يؤكد ويعمق الشعور بالانتماء والمواطنة. إن الملكية العامة للمشروعات هى ملكية حكومية تستثمرها وتوظفها الأجهزة البيروقراطية، ولا تشعر القطاعات العريضة من الشعب بأنها ملكيتها، وبصرف النظر عن الأفكار النظرية فإن الواقع العملى يؤكد أن العمال والإدارة وكافة الأطراف المتعاملة مع شركة القطاع العام لا يتصرفون جميعاً معها على أنها ملكهم، ولا يحافظون عليها ويحرصون على مستقبلها كما لو كانت ملكهم مباشرة.

ولقد كان هذا المفهوم - توسيع نطاق ملكية الشعب - بالتحديد من أنجح الأدوات التى استخدمتها حكومة مارجريت تاتشر بانجلترا لكسب التأييد واسع النطاق لبرنامج بيع وحدات القطاع العام، وسوف يتحقق نجاح أكبر كذلك إذا نفذ البرنامج بما يكفل إعطاء بعض الأولوية أو التيسير لصغار المستثمرين أو للعاملين بالمشروعات أنفسهم لدى اكتتابهم فى شراء المشروعات المعروضة للبيع.

● **توظيف السيولة النقدية المتاحة لخدمة التنمية :**

يقدر الخبراء السيولة النقدية المتاحة بالجهاز المصرفى بنحو ٥٠ مليار جنيه (أو ما يعادلها) وهو رقم يقارب الدخل القومى، وليس من اليسير على الجهاز المصرفى استثمار وتدوير هذه السيولة. بينما يعانى القطاع العام من قصور التمويل ، وميزانية الحكومة من العجز (٢٠ مليار جنيه ١٩٨٧) ومصادر الاستثمار لخلق فرص العمل من القصور، ولقد توجه جزء من هذه السيولة إلى شركات توظيف الأموال فى السابق، ولكن تجميد هذه الشركات قد حد من هذا المجال الآن.

ولاشك أن طرح بعض وحدات القطاع العام للبيع سيفتح مجالا رحبا لتوظيف هذه السيولة بما يتوافق مع أهداف التنمية، كما أنه سيؤدى إلى امتصاص أحد المصادر الرئيسية للتضخم.

هذا ويمكن فى نفس الوقت استخدام كل أو بعض الحصيلة من البيع فى الاستثمارات المؤدية لخلق فرص عمل جديدة تحتاج إليها مصر بإلحاح، مع إمكانية إعادة بيع تلك الاستثمارات للقطاع العام، وهكذا. وبالتالى تكون الدولة قد أتاحت مجالاً طيباً لاستثمار مدخرات الأفراد وامتصت أحد أسباب التضخم، وخلقت المزيد من فرص العمل، وقامت بالدور المفتقد لمروجى المشروعات، بالإضافة إلى أن الدولة ستدعم العملية التخطيطية بتوجيه الاستثمارات حسب الأولويات التى يحددها المخططون.

- **آثار إيجابية إضافية :**

يمكن بالإضافة إلى ما سبق حصر المزيا التالية :

- يؤدى تخفيض عجز الموازنة وامتصاص السيولة النقدية إلى كبح جماح التضخم، وبالتالى التخفيف عن الطبقات الأقل دخلا بسبب ميل الأسعار إلى الاستقرار بدرجة أكبر.
- تساهم الحصيلة المتحققة من بيع المشروعات في زيادة قدرة الدولة على خدمة الدين الخارجى مما يساعد على تصحيح المسار، ويدعم الاستقلال الاقتصادى.
- إن ارتفاع كفاءة الاقتصاد القومى لابد أن ينعكس إيجابياً على معدل النمو والناتج القومى وميزان المدفوعات.
- يتطلب التنفيذ الناجح لبرنامج التخصيصية (كما سيتضح بعد قليل) وجود سوق مال قوى وديناميكى، ووجود هذا السوق الذى سيتعين دعمه وتنشيطه لانجاح برنامج التخصيصية هو ذاته مزية كبرى فى الاقتصاد القومى، من زاوية ترويج المشروعات والاستثمار والتنمية.

- يتضمن البعد الخاص بتخفيض القيود والتدخلات فى السوق وإعمال جهاز السعر، يتضمن بالضرورة التخلص التدريجى من دعم السلع الغذائية (وغيرها من السلع والخدمات) والتحول إلى أساليب أكثر مباشرة فى إعانة الطبقات الفقيرة (سواء فى مرحلة التوزيع أو بالكوبونات أو غير ذلك) وسوف يؤدى هذا إلى اغلاق الكثير من الفجوات فى هيكل السوق، وتصحيح الكثير من أوجه الخلل، وأيضاً تحقيق أهداف إعادة توزيع الدخول بفاعلية أكبر.

- يتضمن برنامج التخصيصية كذلك توجهاً رئيسياً يتعلق بالتوسع في سياسة التحميل المباشر لتكلفة الخدمة على المستفيدين منها (كرسم استخدام الطريق الصحراوى مثلا) وهذه السياسة تعنى : عدالة أكثر فى تحميل تكاليف الخدمات، الترشيد فى معدلات الاستهلاك، التيسير فى إدارة المرافق.

- يتضمن برنامج التخصيصية أيضاً التوسع فى إسناد السلع أو الخدمات العامة إلى القطاع الخاص، أو التعاقد مع القطاع الخاص على إدارة أو استئجار المشروع أو المرافق العامة، وقد اثبتت التجارب أن ذلك يؤدى في الغالب إلى تخفيض التكلفة، وإلى تحسين الجودة، ورفع مستوى الخدمة، وذلك يعنى استخداما أفضل لموارد المجتمع وخدمة افضل لأفراده.

- •• نخلص من التحليل السابق إلى أن التخصيصية - كحزمة متكاملة من السياسات المنشطة للقطاع الخاص والمنافسة وجهاز السعر - تمثل مدخلا أساسيا لتصحيح إدارة الاقتصاد القومى ورفع كفاءة استخدام موارده من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية والإجتماعية ، وإلى أن تحويل ملكية أو إدارة بعض الوحدات والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص - على أهميته - هو جزء من حل كلى، ويجب أن نتعامل معه على هذا الأساس.

وقبل أن نستعرض البرنامج المتكامل الذى نقترحه لتطبيق التخصيصية بنجاح، يكون من المناسب أن نناقش الاعتراضات التى يثيرها بعض الخبراء والكتاب بشأن جدوى أو ضرورة أو سلبيات التخصيصية، حتى نتبين معالم الطريق الذى نحن مقدمون عليه، ونقدر حجم التكاليف والمخاطر التى سنتحملها فى سبيله.

الفصل الثانى

مناقشة وتقييم
الاعتراضات على التخصيصية

- تصفية القطاع العام.
- الاعتبارات الأمنية والقومية.
- الاحتكارات الطبيعية والخدمات العامة.
- شرور الاحتكارات الخاصة.
- إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء.
- نمطية الملكية ومستوى الكفاءة.
- الأهداف غير التجارية.
- آلية السوق وإهدار الموارد.
- التبعية والاستقلال.
- عجز القطاع الخاص وانخفاض كفاءته.

مناقشة وتقييم الاعتراضات على التخصيصية

يصعب التنبؤ فى حجج وتحفظات المعارضين لاستراتيجية التخصيصية بين الدوافع الايدولوچية والمخاوف الحقيقية على تهديد مسيرة التنمية، ولذلك سوف نناقش كلاً من هذه الاعتراضات * من منطلق عملى بعيداً عن المواقف الأيدولوچية وإنما فقط من منظور المصالح الحالية والمستقبلية للاقتصاد القومى.

- **التخصيصية تعنى تصفية القطاع العام :**

إن وجود القطاع العام أمر ضرورى لقيادة التنمية، وتوجيهها فى المسارات التى تكفل بناء قواعد متينة للنهضة الزراعية والصناعية والاجتماعية المستقلة على المدى الطويل، وليس هناك ما يدعو "للاطمئنان إلى أو الوثوق" بالقطاع الخاص والمبادأة الفردية لإقامة بنيان إقتصادى قوى ومستقل.

ويرد على ذلك بما يلى :

- لا تعنى التخصيصية تصفية القطاع العام، وإنما تعنى تنشيط وتوسيع نطاق القطاع الخاص، وتحرير السوق، وإدخال المنشآت الخاصة منافسة للقطاع العام كلما كان ذلك ممكناً، وهو ما يحث على ارتفاع الكفاءة، فإذا لم تستطع وحدات القطاع العام مواجهة المنافسة فلا يحق لنا إهدار موارد المجتمع باستمرار التمسك بها.
- لم تثبت تجارب القطاع العام فى الماضى تحقيق الآمال الكبار التي بشر بها فى « التنمية والاقتصاد القومى والمستقل » . ولا تبرر إنجازاته المحدودة له أن يحتكر

* ورد أغلب هذه الاعتراضات فى بحث للدكتور إبراهيم العيسوى بعنوان « نظرة تنموية لمسألة بيع مشروعات القطاع العام المصرى » مقدم إلى المؤتمر العلمى السنوى الثالث عشر للاقتصاديين المصريين والمنعقد بالقاهرة فى نوفمبر ١٩٨٨ برعاية الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع . في نفس الوقت فإننا قد قمنا بحصر الاعتراضات والتحفظات الواردة فى الكثير من الدراسات والتقارير العلمية والصحفية، رغبة فى التغطية الشاملة لأوجه الاعتراضات الشائعة.

• أن توكيل إدارة أو انتاج هذه الخدمات والمرافق إلى القطاع الخاص يحقق فى أغلب الأحيان تكلفة أقل وجودة أعلى.

• إن حجة الأمان التى تثار مثلاً بالنسبة للمراقبة الجوية لا معنى لها إذا تذكرنا أن شركات الطيران ذاتها شركات خاصة، ومصانع الطائرات أيضاً مصانع خاصة.

• إن دخول القطاع الخاص بمصر فى مجال البريد مثلاً ساهم فى تحسين الخدمة البريدية، وأجبر القطاع العام على تطوير خدماته.

وفى كل الأحوال فإن تفويض إدارة أو انتاج الخدمات العامة للقطاع الخاص لا يعنى تخلى الحكومة عن مسئولياتها بشأن الرقابة على مستويات الأداء، وربما تستمر في تحديد تلك المستويات وفى مواقبة تنفيذها.

إن المطلوب ببساطة هو أن نفرق بين مسألة توفير الخدمة العامة، وذلك قرار تنفرد به الحكومة وتحدد نطاق سريانه وضوابط تنفيذه، وبين مسأله إنتاج الخدمة العامة بالفعل وتوصيلها إلى المستفيد، وهذه قضية تنفيذية يمكن بنجاح كبير أن توكل إلى القطاع الخاص، على أن تستمر الحكومة فى تحديد معايير الأداء ومراقبة التزام القطاع الخاص بها.

• القطاع العام ضرورى من أجل « حماية المجتمع من شرور الاحتكارات الخاصة والتركيز فى الثروة والتفاوت الشديد فى توزيع الدخل » والقطاع العام « يمكن المجتمع من تفادى ظهور احتكارات خاصة وبالتالى مراكز قوى اقتصادية خاصة تستغل المسهلك » .

ويرد على ذلك بما يلى :

• إن شرور الاحتكارات عامة سواء كان المحتكر عاما أو خاصا، بل إن تجاربنا تؤكد أن احتكار شركات القطاع العام لتوزيع الكهرباء، أو لتوزيع السلع الغذائية أو للتجارة لم يخدم المستهلك ولم يخدم المجتمع بالدرجة الكافية.

• إن الدولة تستطيع أن تضع من القوانين والقرارات المنظمة ما يمنع قيام المواقف الاحتكارية، أو ما يراقب سلوك ما تفرضه الظروف من احتكارات سواء كانت عامة أو خاصة، بل إن اخضاع الاحتكار الخاص للتنظيم أيسر بكثير من إخضاع الاحتكار العام الذى يحتمى بالحكومة ويستأثر بالسوق ويفقد حساسيته لخدمة المستهلك.

• وفى كل الأحوال فإن التخصيصية ضد الاحتكار، وأحد دعائمها الأساسية تشجيع المنافسة كلما كان ذلك ممكناً، ومن العجيب أن يحتج ضد التخصيصية بمخاطر الاحتكار، وهى القائمة على محاربة الاحتكار.

إن للقطاع العام رسالة سامية بشأن إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء من خلال دعم أسعار السلع والخدمات.

ويرد على ذلك بما يلى * :

• هناك شك كبير فى فاعلية نظام الأسعار على المستوى الكلى، حيث تؤدى أعباء الدعم إلى عجز الموازنة، فالتمويل التضخمى، فارتفاع الأسعار بما يضر الفقراء قبل الأغنياء.

• ليس هناك تأكيد بأن الدعم يساعد فى إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء، فالسلع الرخيصة متاحة للأغنياء والفقراء، وربما للاغنياء وسكان المدن قبل الفقراء، وسكان الريف، ويتسرب جزء كبير منها لغير الأغراض المخصصة لها، ويؤدى رخص أسعارها إلى سلوك غير رشيد فى استهلاكها ، كما يؤدى الخلل فى توزيعها إلى الخلل فى إنفاق الأسرة وانماط استهلاكها. ومن المؤكد أن غالبية المستهلكين يفضلون إلغاء دعم أسعار السلع وتقديم المعونة للمحتاج بشكل مباشر.

---

* يستند فى الجزء الأكبر من هذا التحليل إلى نتائج الدراسة الشاملة للدعم التى شارك الباحث فى تنفيذها ضمن مشروع التجارة الداخلية بمركز معلومات القطاع العام بمجلس الوزراء عام ١٩٨٧.

● لقد أدى الدعم إلى سوء تخصيص الموارد أى إلى تخفيض مساهمة عوامل الانتاج فى الناتج القومى على المستوى الكلى فثملا :

- أدى التسعير المنخفض المجحف للحاصلات الزراعية واحتكار تسويقها من قبل القطاع العام إلى سوء تخصيص الموارد، وبالتالى انخفاض الانتاج وتفاقم الفجوة الزراعية.

- أدى التسعير المنخفض للطاقة إلى سوء الاستخدام وإلى إهدار الموارد المحدودة بإقامة صناعات غير اقتصادية (مثل الألمنيوم).

- أدى استخدام رأس المال بسعر أقل من سعره الاقتصادى إلى تثبيط الادخار والتوسع فى صناعات كثيفة رأس المال رغم أن البلد كثيف العمالة.

● إن إلغاء الدعم قد يحرم الفقراء من السلع الرخيصة في الوقت الحاضر، ولكنه سيزيد الناتج القومى - من خلال الترشيد - بأكثر من الفوائد الضائعة ويمكن للمجتمع أن يعوض المتضررين بالكامل بشكل مباشر.

● والمحصلة أنه يجب إستخدام السعر فى الوظيفة التى خلق لها وهى تخصيص الموارد، لأن استخدامه لإعادة توزيع الدخول قد يكون جذاباً سياسياً ولكنه غير فعال وباهظ التكلفة عملياً. إن إعادة توزيع الدخول تتحقق بسهولة من خلال الضرائب أو الإعانات أو غيرها من الأساليب المباشرة، أما الأسعار فتعكس ندرة الموارد للتحقق من الوصول إلى أقصى معدلات النمو الممكنة، وربما كان الاقتصاد الذى ينمو بقوة هو الذى يتيح الفرصة الأفضل لحل مشكلة تفاوت الدخول.

● وعلى أية حال إذا رغبت الدولة فى بيع سلعة بسعر أقل من سعرها الاقتصادى فعليها حساب الفرق بين السعرين وتعويض المشروع بشكل مباشر ومنفصل عن حسابات التكلفة والعائد والانتاجية، وينطبق ذلك سواء كان المشروع عاماً أو خاصاً، وحتى لا يكون الدعم ستاراً تخفى وراءه عدم الكفاءة.

- ليس هناك ارتباط مباشر بين نمط الملكية ومستوى الكفاءة. وإنما المشكلة هى مشكلة إدارة . ويمكن تصحيح إدارة شركات القطاع العام بإعطاء مزيد من حرية العمل وتخليصها من السيطرة البيروقراطية.

ويرد على ذلك بما يلى :

- إن طرح هذا البديل ليس جديداً، ويستهدف إجهاض المحاولات الجادة لإصلاح المسار الاقتصادى، فقد شهدت العقود الثلاثة الماضية العديد من محاولات تنظيم وإعادة تنظيم ، وتحرير، وإعادة تحرير القطاع العام دون جدوى ، والوضع الاقتصادى لا يحتمل أن نقف مكتوفى الأيدى أمام باب واحد للتقدم هو باب إصلاح إدارة شركات القطاع العام.

- ومع ذلك فإن تطوير ورفع كفاءة شركات القطاع العام هو مطلب مستمر نصر عليه، ونتمسك به، ولكنه ليس بديلاً للتخصيصية وإنما متكاملاً معها، حيث تظل دائما هناك حاجة لرفع كفاءة وإعادة تأهيل شركات القطاع العام سواء استمرت ضمن القطاع العام، أو جرى التفكير فى تحويلها إلي القطاع الخاص.

- القطاع العام ضرورى لتحقيق أهداف غير تجارية : مثل الحاجة إلي استمرار تشغيل خط طيران غير مربح، أو تشغيل العمال بغير حاجة، أو استمرار خدمة إسكان العاملين... الخ. ويرد على ذلك بأن مثل هذه الأهداف يمكن تحقيقها فى ظل القطاع العام أو الخاص، بشرط أن تحسب تكلفتها وتفصل عن تكاليف العمليات الجارية العادية، وتتحملها الدولة، بل أن هذا الفصل شرط ضرورى من أجل ترشيد السلوك الحكومى فى هذا المجال.

- إن آلية السوق تؤدى إلى إهدار الموارد وانفلات النظام :

والحقيقة أن آلية السوق لا تهدر الموارد بل على العكس هى التى ترشد تخصيص الموارد، وتقضى على الكسالى وغير الأكفاء، وتفرض انضباط الأسواق وأفضل الممارسات ، وتكون هى المواتية للابتكار وتبنى الجديد.

فى نفس الوقت فإن التجارب أثبتت أن أعضاء الرقابة المنتمين إلى الجهاز الحكومى هم فى الأغلب أقل فاعلية من الرقابة للمالك الخاص فى مراقبة إستخدام الموارد وتخفيض الإسراف وضبط النظام.

- **إن التخصيصية تقود إلى فتح الباب أمام المدير الأجنبى وأمام المستثمر الأجنبى بما يهدد الاستقلال الاقتصادى ويكرس التبعية.**

ويرد على ذلك بما يلى :

- إن الانفتاح على العالم الخارجى للاستفادة بمصادر الخبرة والإدارة والمال أصبح ضرورة ملحة فى العالم المعاصر، وأصبح سياسة ملزمة فى الوقت الحاضر.

- إن بإمكان الحكومة وضع ما تراه من ضوابط أو قيود على مشاركة الأجانب بصرف النظر عن توسع التخصيصية أو انكماشها.

- **إن تجربتنا مع القطاع الخاص خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة - سنوات الانفتاح - قد أفرزت تركة ثقيلة من المشروعات التى يشهد فشلها على عجز القطاع الخاص وانخفاض كفاءة إدارته.**

ويرد على ذلك بما يلى :

- إن أسباب تعثر هذه المشروعات ترجع إلى : البنك المقرض والعميل المقترض والظروف المحيطة ، وبالتالى لا يجب الاستدلال من تعثرها بشكل مطلق على سوء الإدارة فى القطاع الخاص.

- إن عدداً من مروجى المشروعات فى بداية الانفتاح افتقروا إلى الدراية أو التخصص أو النزاهة ، مما أدى إلى قيام وتشغيل المشروعات على أسس غير سليمة وأحياناً غير أمينة، وقد كان نقص مروجى المشروعات الأكفاء والأمناء نتيجة طبيعية لفترة

ماقبل الانفتاح التى حجبت المبادءات الخاصة ونظرت بريبة إلى جهود القطاع الخاص وحاربتها.

- إن بعض المسئولين فى القطاع العام والذين تولوا إدارة التفاوض على إنشاء المشروعات المشتركة مع القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى كانت تنقصهم الدراية وأحياناً الحرص الواجب، مما ورط شركات القطاع العام فى مشروعات غير مدروسة أو فى مشاركات غير متكافئة المغانم.

- فى الوقت الذى يتعثر فيه الكثير من مشروعات القطاع الخاص والمشترك، فإن هناك أيضاً تعثر بالغ للكثير من مشروعات القطاع العام، ولعل ظروف الركود الاقتصادى وتناقص الثقة وغير ذلك من العوامل المحيطة تعتبر مسئولة جزئياً عن هذا التعثر.

- نستخلص من التحليل السابق أن الاعتراضات التى يثيرها البعض ضد التوسع فى التخصيصية هى إما اعتراضات لا تستند إلى المنطق السليم أو الأدلة الواقعية، وإما اعتراضات مبنية على سوء الفهم للإطار الموسع للتخصيصية كمنظومة متكاملة من السياسات التى تستهدف تصحيح إدارة الاقتصاد القومى، وإما تنبثق من مواقف أيديولوجية تقتضى المصلحة القومية مراجعتها وتطويرها فى ضوء التجارب ليس فقط بمصر ، وإنما بكافة دول العالم ومنها المعكسر الشرقى ذاته.

ننتقل فى القسم الثانى من هذه الدراسة إلى عرض الإطار العام لبرنامج قومى شامل للتخصيصية بكل عناصره ابتداء من تحديد الهدف العام، إلى تحديد المحاور الرئيسية للبرنامج، ثم أسلوب تحديد أولويات التطبيق، وبعد ذلك نناقش القضايا التطبيقية الخاصة بتحضير وتطوير إدارة المشروعات والوحدات المرشحة للتحول، وتقييم سعرها، وأساليب تحويلها، ثم نقوم بتقييم المخاطر والصعوبات التى قد تهدد نجاح البرنامج وكيفية التعامل معها . وأخيراً نشرح كيفية تنظيم وإدارة البرنامج من أجل ضمان نجاحه.

الفصل الثالث

البرنامج العام للتخصيصية
(الأهداف - المحاور - الخطوات التنفيذية)

١ - أهداف البرنامج العام للتخصيصية.

٢ - المحاور الرئيسية للبرنامج العام للتخصيصة:

- تحديد أولويات التطبيق.
- أولويات بيع وحدات القطاع العام.
- تحضير وتطوير المشروعات والوحدات المرشحة للتحويل.
- تقييم المشروعات والوحدات المرشحة للتحويل.
- أساليب تحويل المشروعات والوحدات المرشحة للتخصيصية.

٣ - تقييم ومواجهة المخاطر والصعوبات المحيطة بالبرنامج.

٤ - تنظيم وإدارة البرنامج.

٥ - خطوات فعلية على الطريق الصحيح.



- تخفيض القيود والتدخلات الحكومية والبيروقراطية فى ميكانيكية السوق إلى أدنى مستوى ممكن، واستخدام السعر فى الغرض الذي خلق من أجله وهو ترشيد توجيه وتخصيص الموارد.

- توسيع نطاق الحركة أمام القطاع الخاص، وتنشيطه للعمل فى كافة المجالات، فمثلاً:

  - السماح بدخوله منافساً للحكومة أو لوحدات القطاع العام في إنتاج مختلف السلع والخدمات بما فى ذلك المرافق ، طالما كان ذلك مؤدياً إلى رفع الكفاءة.

  - التوسع فى إسناد إنتاج الخدمات التى تلتزم الحكومة بتوفيرها إلى القطاع الخاص، إذا أدى الإسناد إلي خفض التكلفة أو تحسين الجودة.

  - التوسع فى إسناد عقود إدارة أو تأجير بعض الوحدات أو المرافق المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص مع استمرار الملكية العامة، طالما أدى ذلك إلى رفع الكفاءة و/أو زيادة العائد.

  - رفع الحظر المفروض على القطاع الخاص للعمل فى مجالات معينة بدعاوى أمنية أو استراتيجية أو سياسية، حيث أن المراجعة الدقيقة تثبت إستحالة تحقيق الأهداف الأمنية أو الاستراتيجية أو السياسية فى غياب القطاع الخاص.

- القيام بكل ما من شأنه تحسين المناخ الإقتصادى وبعث الثقة وتحفيز الاستثمار، بما فى ذلك دعم برامج الاصلاح الاقتصادى عموماً.

- التوسع فى التحميل المباشر لتكلفة تقديم الخدمات العامة إلى المستفيدين مع تنظيم الاعفاءات أو التخفيضات فى الحالات التى تستوجب ذلك.

- العمل المستمر على تصحيح مالية الحكومة من خلال التنمية المدروسة للموارد وتخفيف الأعباء ووقف الهدر والإسراف . إن بيع وحدات القطاع العام واستخدام حصيلتها فى دعم الموازنة ليس بديلاً عن الاصلاح المالى بأى حال من الأحوال،

ويذكر فى هذا الصدد وجوب الحساب الدقيق لتكاليف تنفيذ الأهداف الاجتماعية والقومية (كاستمرار تشغيل خط طيران غير مربح، أو توفير سلعة بسعر منخفض) وفصلها عن اقتصاديات العمل الجارى ، والمحاسبة عنها بشكل منفرد.

تلك هى المحاور الرئيسية للبرنامج القومى للتخصيصية، والتى يجب النظر إليها كحزمة متكاملة من السياسات ضمن توجه استراتيجى لتصحيح إدارة الاقتصاد القومى ، على أن تحظى بتأييد ودعم السلطة العليا فى الدولة.

- **تحديد أولويات التطبيق :**

*** الأولويات العامة لمكونات البرنامج :**

- تجب العناية بتحقيق الرؤية الشمولية للبرنامج بكافة أبعاده لدى كل الأطراف، بمعنى الارتفاع فوق مستوى الجزئيات التفصيلية لدى مناقشة واقرار والتوجه لتنفيذ البرنامج القومى للتخصيصية.

- يعتبر الإعلان عن التزام الدولة بكل محاور برنامج التخصيصية شرطاً حتمياً لنجاح البرنامج، بصرف النظر عن أولويات أو ترتيبات التنفيذ.

- تستقطب كل محاور البرنامج اهتماماً متقارباً ، وإن كان تحسين المناخ الاقتصادى وتنمية الثقة وتحفيز الاستثمار وكبح جماح البيروقراطية يفرض نفسه كأولوية أولى منطقية فى أية محاولة لتصحيح الإدارة الاقتصادية.

- من الطبيعى أن تكون الخيارات فى ترتيب الأولويات لصالح ماهو أيسر وأقل حساسية، وأقل إثارة للمقاومة أو للمشكلات وأكثر إظهارا للنتائج الإيجابية. هذا مبدأ عام بديهى، ولكن تأكيده ضرورى فى هذه المرحلة.

- يمكن اعتبار تصدى الدولة لمعاونة الشركات المتعثرة فى الخروج من أزماتها هدفاً مرحلياً لتحسين المناخ الاستثمارى واستعادة الثقة.

- يعتبر ترشيد آداء وحدات القطاع العام هدفاً بحد ذاته، كما يعتبر مقدمة ضرورية لإبراز جاذبية تلك الوحدات للمستثمر فى حالة تقرير بيعها إلى القطاع الخاص، ولذلك يمثل البرنامج الفرعى لترشيد وإعادة تأهيل وحدات القطاع العام مركزاً متقدماً فى سلم الأولويات.
- يتم إطلاق قوى المنافسة وإعمال جهاز السعر وتوسيع نطاق حركة القطاع الخاص بشكل تدريجى حفاظاً على الاقتصاد القومى من الهزات المفاجئة أو التحويلات غير المحسوبة نتائجها.
- يمكن أن تسير برامج الإسناد وعقود الإدارة والإيجار للقطاع الخاص جنباً إلى جنب مع بقية بنود البرنامج، طبقاً لتقدير الجهات العليا، وبما يحقق خفض التكلفة ورفع الكفاءة.
- أما بالنسبة لأولويات المفاضلة بين وحدات القطاع العام التى يتم تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، فهذا ما نبحثه فى الجزء التالى مباشرة.

*** أولويات بيع وحدات القطاع العام :**

سبق توضيح وجوب مراجعة أوضاع وحدات القطاع العام القائمة من أجل تقييم مدى الحاجة إلى استمرار كل منها تحت مظلة القطاع العام سواء لتحقيق أهداف إنمائية أو إجتماعية، ثم تقييم مدى المساهمة التى تضيفها فى الناتج القومى، ومدى الكفاءة التى تظهرها فى استخدام مواردها، وفرص تحسين تلك الكفاءة فى ظل القطاع العام، والآثار التى يمكن أن تترتب على تحويلها إلى القطاع الخاص أو استمرارها تحت مظلة القطاع العام. وبناء على ذلك يتخذ القرار المناسب بالتحويل أو التصفية أو الدعم.

يمكن بطبيعة الحال تطوير منهجية دقيقة بمعايير محددة وحسابات منضبطة لتحقيق مثل هذا التقييم المبدئى الذى ترشد نتائجه متخذ القرار بالتحويل أو عدم التحويل.

يضاف إلى ذلك - ودون الإخلال بالتقييم التفصيلى لكل حالة على حدة - إمكانية الاسترشاد بمجموعة من المعايير العامة فى تقرير أولويات التحويل :

*** معايير الربحية :**

من الطبيعى أن تفضل الدولة التخلص من الوحدات الخاسرة أولاً، ولكن إعادة تأهيل تلك الوحدات وإثبات جدارتها يعتبر مسألة ضرورية قبل طرحها للبيع لتحقيق قيمة بيعية مجزية.

فى نفس الوقت يكون طرح الوحدات المربحة فى نفس الوقت أمراً محفزاً للمستثمر الحذر، ووسيلة لتدوير المحافظ الاستثمارية للقطاع العام فى إطار إغلاق فجوة نقص مروجى المشروعات.

*** معيار الحجم :**

يكون تحويل ملكية الوحدات الأصغر فى الغالب أيسر خصوصا فى بداية تنفيذ البرنامج، وقبل استكمال تنشيط سوق المال والذى يعتبر أمراً ضروريا لفاعلية عمليات البيع، ولتوسيع نطاق واعداد الملاك الجدد.

بعد ذلك يتم طرح الوحدات الكبيرة ، وربما أمكن طرحها بشكل مجزأ سواء كوحدات فرعية شبه مستقلة. أو كإكتتابات جزئية متتالية، أو غير ذلك.

*** معيار طبيعة النشاط :**

إن هناك بعض الأنشطة التى تتوافق بطبيعتها مع أسلوب القطاع الخاص، ولا تتطلب أحجاماً كبيرة للمشروعات ، كما انها لا تمثل خطورة قومية أو اهمية استراتيجية ، ومثل هذه الأنشطة هى الواجب التفكير فى بيعها أولاً لأسباب موضوعية وتكتيكية فى نفس الوقت.

من هذه الأنشطة شركات التوزيع (سلع غذائية أو غير غذائية) والسياحة والفندقة والنقل والمواصلات والتشييد والمقاولات والتجارة، وما شابه ذلك من مجالات.

* **معيار الملكية :**

يمكن البدء أولا بالوحدات التى يشارك القطاع العام فى ملكيتها مع القطاع الخاص، حيث يكون بيع حصة القطاع العام عموماً أيسر ، خاصة ان أسهمها تكون في الغالب متداولة فى سوق المال، ثم نبدأ بعد ذلك فى بيع الوحدات المملوكة بالكامل.

* **معيار التبعية التنظيمية :**

إن هناك مئات المشروعات العامة المملوكة للمحليات والتى تعانى من انخفاض شديد فى كفاءة استخدام الموارد ومحدودية أو سلبية العائد على الاستثمار، ويمكن طرح هذه المشروعات للبيع إلى القطاع الخاص دون عناء كبير، وإتمام بيعها بسهولة نسبياً.

ويعتبر « التخلص » من هذه المشروعات انجازاً حقيقياً فى ترشيد استخدام الموارد، وفى نفس الوقت تنشيطاً للقطاع الخاص خارج نطاق المدينة وهو هدف إنمائى جدير بالرعاية.

أما بيع الوحدات المملوكة للهيئات العامة أو الاقتصادية أو هيئات القطاع العام فهو بطبيعته أقل يسراً ، ويأتى فى الترتيب بعد ذلك.

* **معيار هيكل السوق :**

يمكن التركيز فى البداية على بيع الوحدات التى يؤدى بيعها إلى تصحيح الوضع الاحتكارى فى السوق، فذلك أيضاً يحقق خدمة مباشرة لهدف تنشيط المنافسة من أجل الكفاءة.

* **معيار التغير التكنولوجى :**

يمكن كذلك التركيز فى البداية على الوحدات العاملة فى المجالات المتميزة بارتفاع معدل التغير التكنولوجى، وحاجتها المستمرة للتطوير والابتكار - كصناعة الأجهزة الالكترونية أو الاتصالات أو الانتاج الفنى - فتلك بطبيعتها أكثر ملاءمة لأساليب القطاع الخاص.

تمثل هذه المعايير جميعاً مؤشرات تقريبية لإرشاد القائمين على تنفيذ البرنامج القومى للتخصيصية، وهى ليست بأى حال من الأحوال بديلاً عن التقييم التفصيلى لكل حالة على حدة.

- **تحضير وتطوير المشروعات والوحدات المرشحة للتحويل :**

تواجه كثير من شركات القطاع العام فى الوقت الحاضر صعوبات جمة وتعانى من معوقات ومصادر خلل عديدة، وهو ما يحد من قدرتها على الانتاج وتحقيق الأرباح، ويرجع بعض هذه الصعوبات والمعوقات إلى أوضاع تنظيمية واقتصادية عامة، فى حين يرجع بعضها الآخر إلى أسباب تمويلية أو تسويقية أو فنية، كما قد يعود بعضها إلى إنخفاض كفاءة الإدارة القائمة وعجزها عن التطوير وتحقيق الكفاءة والفاعلية، وينعكس كل ذلك على مستوى الأداء العام لمثل هذه الشركات وربحيتها، وبالتالى على القيمة البيعية الممكن تحقيقها منها أو الجاذبية المحتملة لها فى سوق المال والاستثمار.

فى نفس الوقت فإن بعض الشركات يكون مرتبطاً بأوضاع قانونية ومالية والتزامات تعاقدية ، وربما يتمتع بأوضاع تفضيلية أو مراكز احتكارية أو رخص فريدة لممارسة عمل ما، أو الاستثمار بسوق ما .. الخ. كل هذه التشابكات لابد من التفكير فيها، وفرزها ، وتقرير كيفية التعامل معها، وانعكاسات هذا التعامل على القطاع وعلى السوق وعلى الاقتصاد القومى.

بعبارة أخرى إن المشروع المرشح للتحويل إلى القطاع الخاص يجب أن يتم تحضيره وتطويره ذلك على محورين :

* **المحور الأول : تصحيح الأوضاع وإعادة التأهيل :**

لا يمكن أن يكون المشروع غير الناجح أو المليئ بالمشكلات أو الخاسر بشكل مزمن، لا يمكن أن يكون جذابا للمشترين، وإذا وجد المشترى الراغب فى شرائه فالأرجح ألا يحقق قيمة بيعية مجزية . لذلك كان تصحيح أوضاع المشروع وإعادة تأهيله مطلباً مبدئياً قبل البدء فى عملية التحويل.

يجب إذن وضع وتنفيذ برنامج جاد لإصلاح الخلل فى المشروع المرشح للبيع سواء كان ذلك الخلل تمويلياً أو فنياً أو غير ذلك، وتطوير إدارته ورفع كفاءته من أجل تخفيض معدل خسائره، وربما نقله إلى دائره الأرباح، وقد يستغرق مثل هذا البرنامج سنتين أو ثلاثة مثلا، وقد يتكلف أموالاً ليست باليسيرة، ولكن العائد من هذا الاستثمار فى الوقت والمال سيكون مجزياً فى حصيلة البيع عاجلاً، وفي رفع كفاءة الاقتصاد القومى آجلاً.

وقد لجأت الدول في هذا المجال إلى تكليف فريق إدارة جديداً لتولى مهمة التصحيح وإعادة التأهيل، وربما شكل هذا الفريق من بين المشهود لهم بالكفاءة فى قطاع الأعمال من غير موظفى الحكومة أو القطاع العام. كذلك جربت بعض الدول فكرة إبرام عقد الإدارة أو عقد الإيجار مع القطاع الخاص لتشغيل المشروع المرشح للتحويل لتكون مدة هذا العقد أولاً فترة لإعادة التأهيل، وثانياً فرصة لتقييم واتخاذ القرار النهائى بالتحويل بالشروط العادلة لكل الأطراف.

* **المحور الثانى : فض التشابكات وفرز الإلتزامات :**

إن هناك العديد من التشابكات والإلتزامات التى يتعين فرزها وتحديد الأسلوب المناسب للتعامل معها كمقدمة حتمية لتحقيق التحويل الناجح للمشروع العام إلى المشروع الخاص، ومن ذلك مثلاً :

- الأوضاع التفضيلية التى يتمتع بها المشروع العام (فى الحصص أو الأسعار أو التراخيص أو الاحتكار أو التمويل والائتمان أو النقد الأجنبى أو التسويق أو الاستيراد أو الحماية الجمركية أو غير ذلك) . والمطلوب هو تقييم صور المعاملة التفضيلية من منظور المصلحة القومية بهدف : (أ) التخطيط لإلغائها لتحرير السوق من القيود والتدخلات والاحتكارات ، ولتنشيط المنافسة كركن أساسى فى برنامج التخصيصية. و (ب) احتساب الأثر المحدد لها وتكلفتها ومنفعتها، وبالتالى المحاسبة عنها ، وأخذها فى الحسبان لدى تحديد القيمة البيعية، وذلك فى الحالات وللمدد التى يتقرر استمرارها، ولو بصفة مؤقتة.

- الالتزامات التعاقدية أو الأوضاع القانونية المتعلقة بالتحديد الجبرى لأسعار ومصادر ومنافذ المدخلات والمخرجات، أو المتعلقة بغير ذلك من الأمور وذات التأثير على أوضاع العمالة أو الانتاجية أو الربحية. والمطلوب هنا أيضاً تقرير مدى الحاجة إلى الاستمرار فى تلك الأوضاع وفرزها وحساب آثارها ونتائجها وانعكاساتها على عملية التحويل.

- التزامات صناديق المعاشات والتأمينات، والمزايا الخاصة للعاملين فى الأرباح أو الاسكان أو العلاج أو غير ذلك. يجب أيضاً تقييم كل هذه الأوضاع واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

- المديونيات وصور الخلل المالى المختلفة التى قد تعانى منها الشركة المرشحة للتحويل، وبالأخص حالات المديونيات المتشابكة فى شركات ومؤسسات القطاع العام، لأن نقل هذه المديونيات بحالتها إلى المشروع المحول يمكن أن يعوق حركته المستقبلية، وربما أجهض مساعى تطويره ورفع كفاءته، فضلاً عن إقحام المشروع الخاص فى تشابكات ليست من صنعه ولا يلقى بشأنها ما يلقاه المشروع العام من رعاية، وأحياناً من تساهل.

- وخلاصة القول فى هذه الجزئية هى وجوب تخليص المشروع المعتزم تحويله من مختلف التشابكات أو الالتزامات ، أواحتساب تكلفتها والمخاسبة عنها لحين إلغائها أو تحديدها، وذلك بالاضافة إلى حصر مجالات التفضيل التى كان المشروع يتمتع بها، والتخطيط لإلغائها أو المحاسبة عنها لحين اتمام ذلك الإلغاء.

ولعل هذا الجانب من أصعب القضايا التطبيقية التى تواجه التنفيذ الناجح للبرنامج القومى للتخصيصية ويجب العناية بإنجازه بشكل حاسم ودقيق، وإلا خلقت العملية من التعقيدات والمضاعفات ما يعادل أو يفوق ما نسعي لتحييده أو التخلص منه.

• تقييم المشروعات والوحدات المرشحة للتحويل :

مشكلات التقييم :

يثير تحديد قيمة المشروعات العامة التى يتقرر تحويلها إلى القطاع الخاص العديد من التحفظات والمشكلات، ويجب - ترتيباً على ذلك - أن يجرى التقييم بأسلوب دقيق، وفى هذا الخصوص تجدر الاشارة إلى مايلى :

- غالباً ما لاتكون النظم والسجلات المحاسبية بالمشروعات العامة متمشية بشكل تلقائى مع النظم والقواعد المحاسبية بالقطاع الخاص. ويلزم بناء على ذلك إجراء الكثير من التسويات والعمليات التوفيقية لتجهيز المركز المالى بما يتطابق مع نظام القطاع الخاص.

من جهة أخري فربما تكون المشروعات العامة - بخلاف الشركات - تسير على الأساس النقدى (بالمقابلة لأساس الاستحقاق) فى تحميل النفقات وتسجيل الإيرادات، وهو ماقد يتطلب تسويات كبيرة لتجهيزها بصورة ملائمة لاحتياجات التقييم المحاسبى الدقيق.

- تفرض نظم حسابات الحكومة أو ظروف القطاع العام أحياناً بعض الاعتبارات التى لا تظهر القيمة الحقيقية للأصول، وهو ما يتعين تصحيحه قبل إمكان التقييم الدقيق للمشروع.

- تثير قضايا المعاملة التفضيلية والالتزامات القائمة والارتباطات السارية مشكلات حادة في عمليات التقييم، وبطبيعة الحال فإن التقييم يتأثر ارتفاعاً أو انخفاضاً بمدى استمرار هذه التفضيلات أو الالتزامات أو الارتباطات بعد تحويل المشروع إلى القطا الخاص، فمن الطبيعى أن استمرار تمتع المشروع بالحماية الجمركية مثلا يرفع فى قيمته، وإلغاء الحماية يخفض القيمة، واستمرار مركزه الاحتكارى يرفع فى قيمته، بينما تصفية الاحتكار يؤدى إلى تقليل جاذبيته وتخفيض قيمته، وهكذا.

- تمثل محدودية أو تخلف سوق المال قيداً رئيسياً على عملية التقييم، فلو كان ذلك السوق متطوراً ونشطاً وضخماً لأمكن تحديد القيمة بيسر أكبر من خلال طرح الأسهم للاكتتاب العام.

- هناك فى الغالب تحفظ أو تخوف متبادل حول إدخال أسواق المال الخارجية فى عملية البيع، وبالتالى فإن هناك تقييداً أكبر لعملية البيع، وتقليصاً لفرص زيادة الحصيلة.

- تحاط عملية التقييم، أو الاتفاق النهائى على سعر البيع فى حالة البيع بالممارسة مثلا، عادة ببعض التساؤلات، وربما أثيرت الشبهات حول القائمين بالتقييم أو بالتفاوض على سعر البيع بدعوي تحالفهم مع المشترين المرتقبين لأغراض ومنافع شخصية. وسواء كان لهذه التساؤلات ما يبررها من عدمه، وسواء كانت هذه الشبهات فى محلها أم لا، فإن أفضل ما ننصح به هو أن تتم عمليات التقييم والتفاوض طبقاً لمبادئ العلانية والمساواة وتكافؤ الفرص فى تقديم العروض والمفاضلة بينها.

القائمـون بالتقييم :

هناك عدة بدائل أهمها :

- تشكيل لجان من الموظفين العموميين والخبراء والمتخصصين لإجراء التقييم.
- إسناد عملية التقييم إلى مكاتب مهنية متخصصة.
- إسناد عملية التقييم إلى الجهة المشرفة على تنفيذ البرنامج القومى للتخصيصية، على أن تستعين بمن تراه من ذوى الاختصاص.
- التقـييم المتداخل مع البيع ، بمعنى أن يتم الاستقرار على القيمة النهائية أثناء البيع بالممارسة أو بالمزاد .. الخ. وبالتالى تتحدد القيمة بالمشاركة بين كل الأطراف وطبقاً لظروف السوق أثناء إتمام البيع، وتبعاً لكفاءة الأسلوب المتبع فى البيع.

تقـييم مشروعات أم تقييم أصول :

هناك أكثر من بديل يتم اختيار أحدها حسب كل حالة على حدة :

- تقييم المشروع كوحدة واحدة بكل أصوله وخصومه وظروفه.
- تجزئة المشروع - إذا كان حجمه كبيراً - إلى عدة أجزاء شريطة إمكانية اعتبار كل جزء وحدة قائمة بذاتها، ثم يتم تقييم كل جزء على حدة، وبالتالى بيعه على حده تسهيلاً لإيجاد المشترين.
- فى حالة المشروعات التى يظهر تقييمها التفصيلى غلبة احتمال تصفيتها يتم تقييم أصولها كمجرد موجودات، على أن يتم بيعها على هذا الأساس.

هـل القيمة المحـددة تعتبر نهائية ؟

تعتبر القيمة التى يسفر عنها التقييم قيمة مبدئية يسترشد بها فى إتمام

البيع، ولكن القيمة النهائية تتحدد حسب ميكانيكية البيع، وتقديرات الأطراف المختلفة :

- فالحكومة يفترض أنها تسعى للحصول على سعر يعادل أو يزيد عن القيمة الحالية للإيرادات المستقبلة للمشروع العام، ولكن السؤال هو : هل تقدر تلك الإيرادات فى ظل استمرار القطاع العام، أو بافتراض انتقاله إلى القطاع الخاص ، ولا شك أن كلاً من الفرضين يستتبع نمطاً مختلفاً من الايرادات.

- ولكن المشترى سيكون له رأيه الخاص والذي سيبنيه على أساس :

ماهو توقعات المركز المالى الحالى ؟ ماهى إمكانية تحسين المركز التنافسى ؟ هل يتوقع زيادة الأرباح ؟ هل تستمر السياسة الاقتصادية مستقرة ؟ وما آثار تغيرها على ربحية المشروع ؟ ماهو المعدل المستخدم فى خصم الايرادات المستقبلة ؟ وماهو معدل المخاطرة المحسوبة ؟ وماهى الفرص البديلة ؟ ومامدى الثقة فى وفاء الحكومة بتعهداتها ؟ وهل تتغير السياسة التجارية أو القيود على التجارة الخارجية ؟ وماحجم المشكلات العمالية المتوقعة وآثارها ؟ وماهى القيمة البيعية الممكن تحقيقها للأصول فى حالة تقرير بيعها مستقبلاً ؟

وعلى ذلك فإن الإدارة السليمة لعملية البيع واختيار الطريقة أو الطرق المناسبة لإتمام هذا البيع مطلوبان بشكل ملح لإتمام البيع الناجح والمجزى لكل الأطراف.

أساليب تحويل المشروعات والوحدات المرشحة للتخصيصية

ماهو الهدف ؟

إن الهدف الرئيسى فى هذه المرحلة هو إتمام عملية التحويل بأعلى عائد ممكن للدولة دون مبالغة أو إجحاف بالمشترين، بمعنى أن المطلوب هو تحويل عادل الشروط لكل الأطراف.

فى نفس الوقت تستهدف عملية التحويل عموما تخفيف الأعباء المالية على ميزانية الحكومة بالنسبة للمشروعات الخاسرة التى تعذر رفع كفاءتها فى ظل القطاع العام ، وقد يعنى ذلك التفكير فى عوامل جذب خاصة للمشترين المرتقبين.

من جهة ثالثة فإننا كذلك نستهدف تمكن الملاك الجدد من إدارة المشروع بنجاح كوحدة فاعلة فى الاقتصاد القومى، ويجب بالتالى تهيئة العوامل المناسبة التى تمكنهم من ذلك، ومن بينها الشروط المالية المنظمة لعملية التحويل.

وأخيراً فإننا نستهدف استخدام حصيلة البيع للمعاونة فى الإصلاح المالى والاقتصادى وتمويل برامج التنمية والاستثمار والترشيد ، ويجب أن يؤخذ ذلك فى الحسبان لدي تقرير طريقة البيع ونظام التحصيل.

طريقة طرح المشروع للاكتتاب عام :

رغم أن هذا الأسلوب يمكن ان يكون ناجحاً فى الدول المتقدمة فإن نجاحه فى البيئة المصرية يكون محدودا بسبب عدم تطور وتقدم سوق المال ومحدودية حجمها، لذلك فإن تنشيط سوق المال يعتبر مطلباً مبدئياً لنجاح برامج التحويل، وله في نفس الوقت أثر إيجابى عام على الاقتصاد القومى. (وليس هنا مجال الحديث عن طرق ووسائل تنشيط سوق المال).

يمكن تطبيق هذه الطريقة بشكل مباشر فى حالة بيع حصص الحكومة في الشركات المشتركة، حيث أن أسهمها غالباً متداولة فى السوق بالفعل.

أما غيرها من المشروعات العامة فيتعين الانتهاء من تقييمها وتحديد القيمة الاسمية، ثم طرح الأسهم للاكتتاب ، وهنا يمكن طرح الأسهم على دفعات، وأيضاً تحصيل قيمة السهم على اقساط، حتى لا يغرق السوق باصدارات فوق طاقته الاستيعابية.

ويمكن كذلك وضع وتطبيق نظام لتخصيص الأسهم حسبما يراه القائمون على ادارة العملية ، فقد تخصص حصة لصغار المستثمرين ، أو لعمال الشركة ذاتهم، وقد توضع حدود قصوى على الاكتتاب. وقد يطرح فى البداية جزء من الأسهم بسعر مغر، ثم يرفع السعر لدى إصدار الدفعات التالية أو غير ذلك.

طريقة طرح المشروع ككل في المزاد أو فى ممارســة :

يمكن أن يناسب هذا الأسلوب المشروع الأصغر حجماً. وهناك آلاف المشروعات والوحدات من هذه الفئة خصوصاً فى المحليات، ويتطلب الأمر فى هذه الحالة التقييم المبدئى الدقيق، ثم إدارة المزاد أو تلقى العطاءات أو الممارسة بشكل يضمن مبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة.

وعيب هذه الطريق هو استبعاد صغار المستثمرين ، وكذلك استبعاد العاملين ومع ذلك يمكن تجميع العاملين بالشركة فى كيان قانونى معين - كجمعية مثلاً - ويقومون هم بالدخول فى مزايدة أو ممارسة شراء المشروع، وقد نفذ ذلك فى حالات متعددة. وفى هذه الحالة قد يكون من المناسب تقديم التسهيلات لهذا النوع من المشترين باعتباره يستهدف توسيع نطاق ملكية وسائل الانتاج إلى أقصى حد ممكن، وربما كان من بين التسهيلات تقسيط الثمن على مدد طويلة. وربما كان من الممكن ترتيب طرف ثالث فى العملية ليقدم قرضاً تستوفى الحكومة به قيمة البيع، ثم يقوم العاملون المشترون أنفسهم بسداد القرض سواء من إيراداتهم أو من أرباح الأسهم أو من نصيبهم فى صناديق التأمينات.

الطريقة المختلطة للبيع على دفعات :

وفيها يتم طرح جزء من ملكية المشروع للبيع بسعر محدد فى صورة أسهم لصغار المستثمرين والعامين فقط.

بعد ذلك يتم طرح باقى المشروع على كبار المستثمرين والمؤسسات المالية فى مزايدة لتحقيق أعلى سعر، والغالب أن يتحقق سعر أعلى من سعر الإصدار الأول.

ويمكن أن يتم ذلك بالعكس، أى أن يطرح جزء من المشروع فى مزاد يدخله كبار المستثمرين من الأشخاص الطبيعيين أو المؤسسيين، ثم تطرح باقى الأسهم فى اكتتاب عام بالسعر الذي تحقق فى المزاد.

ويمكن كذلك التفكير فى وسيلة لتشجيع صغار المستثمرين على الاحتفاظ باسهمهم لمدة طويلة، كأن تصرف مكافاة ولاء للاحتفاظ بالسهم ٥ سنوات مثلا.

إن توسيع نطاق الملكية يحقق هدفين : أولاً اشتراكية الملكية بين قطاعات عريضة من المواطنين بكل النتائج الايجابية لذلك، وثانياً، تقليل فرص تهديد ملكية المشروع مستقبلاً بسبب القاعدة العريضة لملاكه، وهذه المزيه تشجع كبار المستثمرين على دفع سعر أعلى.

إدخال شريك خاص :

يمكن أيضاً التفكير فى دعم المشروع العام ببيع جزء فقط من حقوق الملكية إلى شريك خاص. فردى أو مؤسسى، ويفضل ألا يكون هذا الشريك مقدماً لحصة مالية فقط وإنما أيضاً لخبرته الفنية أو الإدارية. إن كثيراً من الوحدات الصغيرة الخاسرة فى مجال الغزل والنسيج أو الصناعات الغذائية أو النقل والمواصلات أو غيرها يمكن دعم اقتصادياتها وإدارتها بإدخال القطاع الخاص شريكا فى ملكيتها وشريكا فى إدارتها.

استبدال الملكية الدائنية :

يمكن كبديل آخر أن يتم التفاوض مع الدائنين على استبدال دائنيهم بحصص ملكية فى بعض المشروعات التى يتقرر تحويلها، ويمكن كذلك أن يتم هذا التغيير بدخول أطراف ثالثة، حيث يتم بيع الديون بخصم مغر إلى أطراف ثالثة تبحث عن أو تقبل امتلاك مشروعات بمصر. إن هذه العملية تفيد الدائنين حيث استردوا ديونهم، وتفيد المشترين حيث استفادوا بالخصم، وتفيد الدولة حيث استفادت بتخفيض الديون، وتفيد المجتمع حيث استبدل الشركاء بالدائنين.

التصفية وبيع الأصول :

يمكن فى الحالات التى يصعب فيها إيجاد مشترين ، وفى نفس الوقت تقرر السلطة المختصة عدم جدوى استمرار المشروع العام، يمكن تصفية وبيع أصوله بالمزايدة، فى إطار القوانين السارية.

إن هناك بدائل متعددة ومداخل مختلفة يمكن من خلالها تحقيق التحويل الناجح للمشروعات التى يتقرر نقل ملكيتها إلى الأفراد، ويجب اختيار الأسلوب أو مزيج الأساليب المناسب لتحقيق الهدف العام وهو إتمام التحويل العادل لكل الأطراف والذى يهيئ الفرصة لنجاح المشروع مستقبلاً.

لم نتعرض فى هذا الجزء لأساليب إسناد إنتاج أو توزيع بعض الخدمات العامة (كالنظافة مثلاً) إلى القطاع الخاص، أو لأساليب التعاقد مع القطاع الخاص على إدارة أو استئجار المشروعات والوحدات العامة، باعتبار أن هذه الأساليب تخضع للقواعد العامة، وسبق تجربتها فى مصر وغيرها من الدول بنجاح كبير.

٣ - تقييم ومواجهة المخاطر والصعوبات المحيطة بالرنامج :

إن هناك عدد من المخاطر والصعوبات التى يتعين أن نوليها العناية الواجبة تجنبا لفشل البرنامج القومى للتخصيصية ، أو لانحرافه عن أهدافه.

- **افتقاد الرؤية المتكاملة للتخصيصية :**

إن التخصيصية هى برنامج متكامل من السياسات التى تستهدف الإصلاح الاقتصادي والمبنية على تأكيد دور القطاع الخاص وتنشيط المنافسة وتحرير السوق وجهاز السعر، ولا يجب بأى حال من الأحوال أن يتركز الانتباه حول جانب واحد فقط وإلا فشل البرنامج بالكامل.

• الخلط بين بيع الوحدات العامة وبين الإصلاح المالى :

من المؤكد أن تحقيق حصيلة وفيرة من بيع بعض الوحدات والتخلص من الخسائر التى تتحملها الموازنة سيمكن الحكومة من التقاط أنفاسها والتخفيض الكبير فى عجز الموازنة، ولكن ذلك ليس بديلاً عن الإصلاح المالى الذى يتطلب تنمية الموارد المالية للحكومة وتخفض و/أو ترشيد الإنفاق الحكومى.

• اعتبار بيع القطاع العام هدفاً بحد ذاته :

إن مراجعة أوضاع وحدات القطاع العام والمرافق العامة هى التى تظهر مدى الحاجة لاستمرارها تحت مظلة القطاع العام، وبالتالى فسوف تستمر وحدات كثيرة تحت مظلة القطاع العام لتحقيق أهداف نراها جديرة بالرعاية ، ومع ذلك فسوف تحسب بدقة تكلفة هذه الأهداف لكى يستنير صاحب القرار فى قراره، كما يجوز التعاقد على إدارة أو استئجار هذه الوحدات من القطاع الخاص مع استمرار ملكيتها العامة ، لتتفرغ الحكومة لدورها الأصيل فى تنظيم السوق وتنظيم العلاقات وتهيئة المناخ المستقر لكل الأطراف.

• أهمال ترتيب مستقبل المشروع :

إن إتمام التحول الناجح يتطلب العناية بفرز وتقييم وتحديد مستقبل الأوضاع التى تحكم عمل المشروع العام قبل تحويله، من ذلك مثلاً :

- ماهو مستقبل السياسة التجارية ؟
- هل ستستمر المعاملة التفضيلية بشأن الحصص مثلاً ؟
- هل سيستمر التسعير الجبرى ؟
- ماهى ترتيبات العمالة ؟
- الخ .

إن إهمال هذه القضايا وغيرها يمكن أن يوقع المشروع فى المستقبل فى مشكلات وأزمات لاحصر لها، ويهدد البرنامج بأكمله.

- **إهمـــال ترتيب اسـتمرار مستوى الخدمة/الإنتاج :**

لاشك أن بيع المشروعات أو المرافق العامة لا يعنى بأى حال من الأحوال تخلى الدولة عن مسئولياتها بشأن توفير الضمانات الضرورية لإستمرار تقديم الخدمات العامة بالمستوى الملائم أو لإستمرار الإنتاج طبقاً لاحتياجات البلاد، ويرتبط بذلك حجم الاستثمارفى توسيع طاقة المشروعات أو المرافق (كالاستثمارات فى محطة توليد طاقة جديدة مثلاً) ، وهذا الأمر يجب ترتيبه مقدماً بحيث لا تتعرض البلاد لفجوات سلعية أو خدمية نتيجة عدم التوسع الاستثمارى الملائم من قبل الملاك الجدد. ولاشك أن ذلك مرتبطاً أيضاً بجاذبية الاستثمار، وجاذبية الاستثمار ترتبط بالأرباح المتوقعة، وهذه تتأثر مباشرة بأسعار البيع. وبناء عليه فماهو المدى الذي تتدخل إليه الدولة في تحديد أسعار البيع ؟

هذه عينة فقط من القضايا التى يجب حسمها مقدماً أو وضع الترتيبات الكفيلة بحسمها دون صعوبة فى المستقبل لدى نشأة الحاجة لحسمها.

- **تخلف الأدوات القانونية :**

لزم لأى برنامج ناجح للتخصيصية أن نفكر بشكل ابتكارى فى الأدوات القانونية الضرورية لتنفيذ البرنامج، حتي لا يصبح القانون قيداً علينا بَدلاً من أن يكون أداة تساعدنا على تحقيق ما نستهدفه. وكلما إتسمت الأدوات القانونية بالمرونة والمعاصرة كلما كان الأمر أيسر وأكثر فاعلية.

- **مقاومة المتضررين والمنتفعين :**

ولعل هذه أخطر عقبة يمكن أن تعوق مولد البرنامج أو تجهضه فى بدايته :

- فالعمال قد يسيئون الفهم أو يتحفظون على البرنامج بسبب قلقهم على مستقبلهم الوظيفى ، وهى مخاوف حقيقية يجب التنبؤ بها وإيجاد الحلول لها، ونقدر أن إيجاد الحلول ممكن تماماً فى إطار منظور شمولى ورؤية طويلة الأجل للمكاسب على مستوى المشروع، وعلى مستوى الوطن، خاصة إذا تذكرنا أن أى نقص مؤقت فى الوظائف سوف يعوض فى الأجل الطويل سواء بتوظيف حصيلة البيع فى خلق فرص عمل جديدة، أو نتيجة للنمو النشط للاقتصاد كأثر لتطبيق التخصيصية.

من المهم جداً الا يدفع العمال وحدهم ثمن التصحيح الذى نجريه فى الاقتصاد القومى. ويمكن التفكير فى بعض الإجراءات مثل (أ) مشاركة العمال فى ملكية المشروعات المحولة بشروط ميسرة، (ب) مسموحات سخية للعمال الذين يتم الاستغناء عنهم ويحسب ذلك ضمن تكاليف البرنامج، (ج) إعادة التدريب والتأهيل للعمال فى قطاعات أخرى نامية، (د) تنشيط قيام العمال المستغنى عنهم بمشروعات صغيرة بتقديم مختلف التشجيعات والحوافز الاستثمارية لهم.

- والقائمون على إدارة القطاع العام على مستوى الشركة أو الهيئة أو الوزارة قد يرون فى التخصيصية تهديداً مباشراً لنفوذهم ومراكزهم ومناصبهم ومنافعهم، ولا يميلون بالتالى للترحيب بها. ولكن المناقشة والإقناع يمكن أن يؤديا لحل هذه العقبة، خاصة وأن الأكفاء منهم سيكونون مطلوبين، وبدرجة أكبر وبأجور أعلى فى الوحدات التى يتم تحويلها إلى القطاع الخاص.

- ثم هناك فئات من المنتفعين بصور الخلل المختلفة في الأوضاع الاقتصادية، سواء من خلال الاستئثار بحصص ، أو الاستفادة بفروق أسعار ، أو تقديم الخدمات للناخبين والأنصار، أو الحصول المباشر على السلع والخدمات بشكل أو بسعر تفضيلى، أو غير ذلك. ولاشك أن هؤلاء أيضاً سيقاومون البرنامج وسوف تكون مقاومتهم شرسة، فيجب توقعها والاستعداد لها.

• معارضة بعض المنظريـن والخـبراء :

سيبقى دائما هناك بعض ذوى الرأى الذين يدافعون عن استمرار القطاع العام على نفس مستوى الحجم وفى نفس المجالات ليؤدى رسالته التنموية أو الاجتماعية، ويسوقون الحجج المؤيدة لآرائهم، أو يشنون الهجوم على برنامج التخصيصية والقائمين عليه بحق أو بغير حق. وتمثل هذه الفئة مصدراً للإزعاج ، ولكن التجربة العملية والمناقشة العلمية والقرارات الموضوعية هى الكفيلة بتحويل أعضائها إلى تأييد البرنامج القومى للتخصيصية، أو على الأقل تحييد أثر مقاومتها.

• تـردد السـياسـيين :

رغم الجدوى الواضحة للبرنامج القومى للتخصيصية فإن رجال السياسة عادة ما تحكم خياراتهم اعتبارات معينة قد تغيب عن أذهان المتخصصين الفنيين، وقد تقودهم هذه الخيارات إلى التردد فى تبنى البرنامج، أو إلى التأييد المتردد له، أو أحياناً إلى الرجوع عنه بعد تبنيه، أو تضييق نطاق تطبيقه، أو غير ذلك من صور السلوك غير المواتى للنجاح السريع فى البرنامج.

تنبع مخاوف السياسيين فى أغلب الأحيان من خشية القلاقل أو الاضطرابات، فيؤثرون السلامة بعدم اتخاذ الإجراءات الحاسمة أو اجراء « العمليات الجراحية المؤلمة» فى الاقتصاد القومى، مفضلين المسكنات على العلاجات، أو التأجيل على البت، وأحيانا النفاق السياسى على الحل الناجح للمشكلات.

تمثل هذه الصعوبة عقبة رئيسية فى طريق البرنامج ، ويجب بالتالى التفكير فى كيفية الوقاية من المضاعفات أو القلاقل أو الاضطرابات أو الاختلالات التى يخشاها السياسيون، وربما كانت الصراحة المطلقة والامانة فى العرض والتشخيص الجزئى للمشكلة الاقتصادية، وبالتالى الحاجة الملحة إلى الإصلاح ربما كانت هذه الأدوات هى السلاح الحاسم فى التعامل مع تردد ومخاوف السياسيين بالإضافة إلى الاستعداد السليم للمضاعفات وتحجيم آثارها.

- **إهمال تنشيط المنافسة :**

ليس المستهدف بالتخصيصية أن نستبدل الاحتكارات الخاصة بالاحتكارات الحكومية، ولذلك يجب فى كل الأحوال السعى لخلق مناخ المنافسة الضرورى من أجل الكفاءة، وحتى إذا كان من الضرورى استمرار الاحتكار - ولو مؤقتاً - توضع الضوابط الكافية لتجنب أى إنحرافات فى الممارسة أو استغلال للوضع الاحتكارى على حساب مصالح المستهلك أو الاقتصاد القومى.

فى نفس الوقت تجب العناية بكل أدوات تنشيط المنافسة الأخرى، وكذلك إعمال جهاز السعر وتصحيح السياسات النقدية والمالية، كجزء من الحزمة المتكاملة لسياسات الإصلاح الاقتصادى.

- **عدم وجود مشترين :**

يبقى هذا الاحتمال قائماً دائماً، ولو انه احتمال محدود طبقا لتقديرات الخبراء وذوى الاختصاص ، ويمكن الاستدلال على ذلك من حجم السيولة بالجهاز المصرفى والتى تكاد تعادل الدخل القومى، وهى سيولة كافية لتمويل أى برنامج متوقع للتخصيصية ، ناهيك عن كمية السيولة المتاحة بالاقتصاد الخفى والتى لا تسجلها القنوات الرسمية أو المعلنة. ويمكن بصفة عامة تضييق فرص هذا الاحتمال بالاجراءات التالية :

- التدرج فى طرح المشروعات حسب القدرة الاستيعابية للسوق.
- تهيئة المناخ الجيد للمشروع وتأهيله والترويج له بأسلوب فعال.
- التقييم الدقيق للمشروع وعدم المبالغة فى تحديد قيمته.
- التفكير فى تقديم إغراءات مختلفة مثل تقسيط الثمن، أو إعطاء خصومات مناسبة ولكن يجب التحذير من استخدام المراكز الاحتكارية أو الحماية الجمركية أو

التعهدات بشراء الإنتاج ، أو غير ذلك من المعاملات التفضيلية كوسيلة إغراء لاجتذاب المشترين، فتلك المعاملات التفضيلية لا يجب أن تستمر إلا إذا كانت لها ضرورة اقتصادية.

• حاجة القطاع الخاص إلى التأهيل :

تمثل هذه الحاجة إحدى الصعوبات التى يسهل التعامل معها، فكثير من تجارب القطاع الخاص فى الوقت الحاضر لا تعكس القدرة المهنية المحترفة، وغالبية الشركات شركات عائلية أو شركات مغلقة، وبعضها متحالف بشكل غير صحى مع النخبة السياسية. إن أكبر الخطر يكمن فى أن يؤدى برنامج التخصيصية إلى مزيد من الدعم لمراكز القوى والسيطرة فى المجتمع بما يهدد برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ولاشك أن تنشيط سوق المال، وتوسيع نطاق الملكية، والعلانية وتكافؤ الفرص فى عمليات التحويل ، والتيسير على صغار المستثمرين وحفزهم على الاحتفاظ بحصصهم، كل هذه المداخل تزيد من فرص تأهيل وتوسيع نطاق القطاع الخاص.

٤ - تنظيم وإدارة البرنامج :

لعلنا قد نجحنا فى الأجزاء السابقة من هذه الدراسة في عرض الإطار العام للبرنامج القومى للتخصيصية ، ويبقى بعد ذلك أن نحدد كيف يمكن تنظيم وإدارة البرنامج :

• هيئة أو جهة خاصة لإدارة البرنامج :

تتضمن عملية التخصيصية جوانب عديدة ومعقدة وتتطلب خبرات متخصصة ومؤهلة وكفاءات مدربة ذات مواقف محايدة وموضوعية ، وكل ذلك لا يمكن توفيره إلا فى هيئة أو جهة خاصة تنشأ لإدارة البرنامج وتتحدد رسالتها فى تنفيذه بكفاءة وفاعلية.

يجب أيضاً التأكيد على ربط هذه الجهة أو الهيئة بأعلى مستوى سياسى فى الحكومة لتتوافر لها القوة والدعم الضروريين لشجاعة القرار ونزاهة المقاصد والإصرار على تحقيق النجاح ودفع تكلفة هذا النجاح دون تردد.

ليس من الضرورى مطلقاً أن يكون حجم هذه الهيئة أو الجهة كبيراً، فهى تستطيع الاستعانة بالخبرات واستئجار الخبراء حسب طبيعة المهام ونوعية الأعمال، وإنما الضرورى أن يكون مستواها التنظيمى فى الإدارة الحكومية عالياً وأن تكون قياداتها على أعلى مستوى من الكفاءة والنزاهة والإخلاص للبرنامج .

● **الحملة التسويقية للبرنامج :**

يجب تصميم وتنفيذ حملة تسويقية فعالة للإقناع بالبرنامج والتعامل مع الاعتراضات والصعوبات. والجمهور المستهدف بهذه الحملة يشمل (أ) الجماهير العريضة من المواطنين (ب) رجال السياسة فى الحكم وخارجه، (ج) الفئات المتضررة من البرنامج فى القطاع العام أو خارجة، (د) رجال الإعلام، (هـ) المستثمرين والمشترين المرتقبين، (و) هيئات ومؤسسات التمويل المحلية والأجنبية (ز) المسئولين عن رسم السياسة الاقتصادية ، وبوجه خاص (ح) العمال.

تستهدف الحملة أولا الإقناع بإيجابيات البرنامج ، وثانياً مناقشة والرد على الاعتراضات غير المبررة، وثالثاً الترويج بين ذوى العلاقة لإنجاح عمليات التحويل، ورابعاً ربط البرنامج برسم السياسة الاقتصادية وبالعلاقات مع المؤسسات والهيئات المالية المحلية والأجنبية.

● **البرنامج التنفيذى :**

يجب وضع برنامج تنفيذى تفصيلى لترجمة المبادئ العامة التى عرضناها فى هذه الدراسة، وتحويلها إلى خطة زمنية محددة جاهزة للتطبيق، ويتم عرض البرنامج التنفيذى على ، واعتماده من السلطات المختصة، ثم تلتزم الجهة المشرفة بتنفيذه، وتحاسب على النتائج.

إن تصميم هذا البرنامج التنفيذى سيتطلب جهوداً مضنية، وحسابات دقيقة ومعلومات هائلة. كما سيتطلب الاستعانة بتخصصات متعددة والاسترشاد بآراء ذوى الاختصاص والعلاقة فى مواقع العمل داخل القطاع العام أو خارجه. ولكن ما يجب الإنتباه إليه هو وجوب أن يكون البرنامج واقعياً وعملياً وشاملاً.

ولعل إعداد هذا البرنامج التنفيذى، يكون هو المهمة الأولى للجهة المقترح انشاؤها للاختصاص بإدارة عملية التخصيصية.

• المعونة الفنية والمالية للبنك الدولى وصندوق النقد الدولى :

من الواضح أن تصميم وتنفيذ برنامج قومى للتخصيصية بالأبعاد المتكاملة التى أوضحناها فى هذا التقرير هو جزء رئيسى من عملية الإصلاح الاقتصادى، ومن هذا المنطلق فإن تعاون البنك الدولى وصندوق النقد الدولى فى تنفيذ البرنامج يكون طبيعياً، وهو أيضاً ضرورى للاستفادة من امكانياتها فى انجاحه.

لعل المجالات التالية تمثل بعض الأمثلة على صور المعونة الممكن توقعها :

- تقديم القروض لتيسير عمليات البيع.
- تمويل الدراسات الضرورية لوضع البرنامج التنفيذى.
- تمويل عمليات تطوير وإعادة تأهيل المشروعات قبل طرحها للبيع.
- تدبير توفير منح أو إعانات لقطاعات العمالة التى يؤدى البرنامج إلى بطالتها.
- التدعيم الفنى للجهات المختصة بتنفيذ البرنامج.
- المساعدة فى الترويج لبرامج البيع باستبدال الدائنية.
- توفير مستشارين فنيين فى مختلف المجالات المتصلة بالبرنامج مثل تحديد الأولويات ، تقييم المشروعات ، الترويج للبيع، تقييم عطاءات الشراء، تنظيم

الاكتتابات، تنشيط سوق المال، التفاوض مع المستثمرين والمشترين المرتقبين، عمليات تطوير واعادة تأهيل المشروعات المرشحة للبيع.

يجب بناء على ذلك التحرك لإشراك المؤسسات المالية فى تبنى المشروع من خلال برنامج مناسب للتعاون.

- **والآن ... إلى أين ؟**

إن إقرار وتنفيذ البرنامج القومى للتخصيصية، والذى نقترحه فى هذه الدراسة، هو فرصة حقيقية لإصلاح إدارة الاقتصاد الوطنى. إنه ارتفاع فوق مستوى الحلول الجزئية، وتجاوز للاجراءات والمسكنات الوقتية. إنه بالفعل تحول جذرى فى مسار العمل والحركة بالإتجاه الصحيح نحو إدراك المشكلة الحقيقية والتصدي الشجاع لعلاجها، ولابد بالتالى ان نكون مستعدين لتحمل التضحيات وواعين لما يكتنف الطريق من مخاطر.

٥ - خطوات فعلية على الطريق الصحيح :

لقد هيأت الظروف الدولية والإقليمية خلال عامى ١٩٩١ و ١٩٩٢ فرصة نادرة لكى نتحرك بخطى ثابتة واضحة بالاتجاه الصحيح، حيث تم بالفعل تبنى برنامج للإصلاح الاقتصادي يتمشى فى كثير من جزئياته مع ما نطرحه فى هذه الدراسة، وينعش الكثير من الآمال فى إقالة اقتصادنا الوطنى عن عثراته، وإطلاق طاقاته الكامنة وذلك على التفصيل التالى :

- **تم تبنى استراتيجية محددة واضحة المعالم لتطوير قطاع الأعمال العام :**

لعل أبرز محاورها مايلى :

- تحرير إدارة الشركات من السيطرة المتطرفة للوزارات والأجهزة البيروقراطية بتقديم صيغة الشركات القابضة والتابعة، وسوف تختبر الممارسة الفعلية مدى فعالية هذه الصيغة فى إحداث التحرير المنشود.

- تبنى آلية واضحة لإشراك القطاع الخاص فى ملكية الوحدات العامة، بل ولبيع أجزاء من تلك الوحدات ، أو تصفيتها عند الضرورة.

- تطوير آلية فعالة لمراقبة أداء الإدارة ، وإمكانية محاسبتها واستبدالها بشكل دورى عند الضرورة.

- إخضاع تمويل النشاط لمعايير وسوق المالى إنهاء لممارسات الاسترخاء المالى لشركات القطاع العام واستنزافها للموارد القومية بالاقتراض المفرط من البنوك أو بتحميل خسائرها على الدولة.

- إشراك العمال فى الإدارة بصيغة تتمشى مع متطلبات قطاع الأعمال.

وسواء اعتبرنا هذا التطوير هو نهاية المطاف وغاية المراد، أو اعتبرناه مرحلة تدخل فى باب التأهيل تمهيدا لمراحل أخرى قد توجبها الضرورات الاقتصادية للتخصيصية ، فإنه بلاشك خطوة فعالة وحرجة فى مسيرة التصحيح.

- بدأ بالفعل - وإن يكن بحذر شديد - التطبيق التدريجى لبرنامج التخصيصية ضمن خطة واعية اختارت البدء بالأيسر، وهو مشروعات المحليات وصحيح أن الحركة بطيئة، والأساليب عليها بعض التحفظات إلا أن الحركة فى الاتجاه الصحيح.
- تمت إقامة جهاز فنى مختص بتطبيق برنامج التخصيصية فى إطار تطوير قطاع الأعمال ، وهو أمر ضرورى لنجاح الإصلاح ، ونرجو أن تكون رسالة الجهاز ومهمته واضحة وموقوته، خاصة وأنه تابع لوزير قطاع الأعمال الذى هو رئيس مجلس الوزراء نفسه.

- تم إعداد برنامج السياسات والإجراءات الإصلاحية بالتعاون مع البنك الدولى وصندوق النقد الدولى، حتى يمكن الاستفادة بالمساندة المالية وأيضاً بالمعونة الفنية. بل إن ربط جدولة إسقاط الديون بمدي التقدم المحقق فى تنفيذ برامج الإصلاح هو ربط ذكى وهام لضمان الإصرار على الاستمرار.

• بدأ تبنى مجموعة السياسات والإجراءات لتحرير السوق وإعمال جهاز الثمن وضبط السياسة النقدية بما يكبح جماح التضخم، وتحقيق انضباط الجهاز المصرفى.

• أنشئ صندوق اجتماعي للتنمية لاستخدامه فى معالجة بعض الآثار السلبية لتنفيذ برامج الاصلاح الاقتصادى، وهو ما أوصينا به لضمان العدالة فى توزيع عبء الإصلاح وتضحياته، ولتحويل الطاقات العاطلة إلى طاقات منتجة.

• بدأ إتخاذ خطوات جدية فى سبيل تطوير وتنشيط سوق المال.

• تم تطبيق مجموعة من السياسات النقدية الفعالة للتصحيح على المستوى الكلى.

• **إمكانيات الإنحراف والعقبات :**

ورغم وضوح الخط الإصلاحى لكل السياسات والإجراءات الجارية إلا أنه يجب التحذير من احتمالات الإنحراف عن الطريق الصحيح أو من تعاظم العقبات :

- رغم النوايا الطيبة التى إستهدفها المشرع فى القانون الجديد لشركات قطاع الأعمال العام، فإن عددا من المحاذير والمخاوف تبقى قائمة بسبب استمرار العلاقة العضوية بالوزارة ، والوزير، والتى يمكن أن تؤدى إلى الهيمنة والسيطرة من جديد. فالذى يملك التعيين ويملك العزل يملك بالضرورة التأثير. والمعادلة الصعبة التى يتعين أن نجد لها الحل هى أن نحافظ على وجود من يحمى المال العام ويراقب إدارته، وفى نفس الوقت لا نكبل تلك الإدارة . يضاف إلى ذلك تشكيل الجمعيات العامة ومخاوف سوء التشكيل، وضعف الممارسة الفعلية لدور صاحب المال أو ممثل صاحب المال من قبل تلك الجمعيات.

- ويرتبط بذلك ضرورة التأكد من أن مناخ الحقيقة على أساس الكفاءة سيسود حقا بين شركات القطاع العام والخاص، ولا يستأثر من جديد الشركات العامة بالمعاملة التفضيلية سواء فى سوق الإئتمان أو فى سوق التجارة والمعاملات والتراخيص والحصص والأذون، وإلا نكون قد أهدرنا ركنا أساسيا من أركان برنامج الإصلاح.

- مسألة أخرى تستحق العناية والاهتمام ، وهى معدل الحركة فى تطبيق برنامج التخصيصية الذى سار ببطء شديد فى مجال مشروعات المحليات، هو بطء يجب أن نعالجه إضافة إلى تطوير منهج وأسلوب التطبيق ليكون أكثر حرفية ومهنية، خصوصاً فى التحضير والترويج والتقييم.

- ولنكون أكثر وضوحاً، فإن التأرجح لن يفيد فى قضايا المصير، إن المطلوب وبكل تأكيد هو برنامج متكامل للتخصيصية نعلنه بشكل قاطع ونسوق له جماهيرنا، ونلتزم به سياسياً، وندفع تكاليفه الاقتصادية بشكل عادل، ونستعد لآثاره على مستوى الفئات المتضررة التي يتعين أن نحافظ على حقوقها المشروعة دون مناورة أو مواربة.

- ولاشك أن الاجراءات الإنكماشية الجارية ستنعكس سلبياً علي الميل للاستثمار، وهو ما يهدد معدل نمو فرص العمل، ونحن نحتاج إلى نصف مليون فرصة عمل جديدة سنوياً حتى نستوعب الزيادة فى قوة العمل، ناهيك عن نحو ثلاثة ملايين عاطل موجودين بالفعل. إن الإصلاح يجب أن يكون متكامل الجوانب ، وإلا تهددت مسيرته وتهدد استمراره بسبب ماقد يثيره جيش العاطلين من مشكلات اجتماعية أو أمنية.

- ومناخ الاستثمار وإجراءاته وهيئته التى أنشأناها لتشجعه فواجهت الصعاب فى الممارسة . إننا بحاجة حقا إلى ترجمة السياسات الطيبة التى تعلنها الحكومة عن تشجيع الاستثمار وتنمية القطاع الخاص إلى ممارسة فعلية على مستوى الأجهزة التنفيذية.

- واستخدام الصندوق الاجتماعى للتنمية مسألة تستحق أيضاً الإنتباه، حتى لا نفاجأ فى نهاية الأمر بأن الآثار التى أردنا معالجتها قائمة، بينما تسربت الأموال إلى غير المجالات المستهدفة، وربما غير الفئات المقصودة. لا يجب مطلقاً أن تتحمل فئة دون أخرى التضحية، وإلا تهدد الاستقرار الاجتماعى وتهددت مسيرة الاصلاح كلها.

• سوق المال أيضاً يمثل عقبة هامة فى طريق إعمال آلية السوق، وتطبيق التخصيصية. إن هذا السوق يحتاج إلى هزة حقيقية تصحح وضعه، وتعيد له كيانه وتؤكد دوره.

- وأخطر الخطر أن ننساق فى بيع أصول القطاع العام بدون التمسك بالغاية الحقيقية وهى تدوير محافظ المال العام، ورفع كفاءة الاقتصاد الوطنى فى إطار المنافسة وآلية السوق وتنشيط القطاع الخاص - وإذا نسينا هذه الغاية لانتهت المسألة إلى مجرد بيع بعض الأصول لفك أزمة السيولة فى موازنة الدولة وهى ما لا تبغيه بالتأكيد.

- وفوق ذلك كله، وربما قبل ذلك كله، تأتى قضية سطوة الجهاز البيروقراطى وحراس القطاع العام ومنتفعوه، وهم يمثلون بالفعل طبقة عازلة ذات نفوذ كبير، وتستطيع أن تحول السياسات الطيبة والتوجهات السليمة إلي مسخ مشوه فى التطبيق، أو إلى مطية تركبها لخدمة نفس المصالح القديمة، وإن يكن بمسميات جديدة تناسب العصر والمقام، تلك هى العقبة الأكبر والتى يجب علينا تدبر كل الوسائل لمواجهتها، والإصرار الشجاع على استمرار تلك المواجهة.

ولعل هذه النقطة الأخيرة هى أهم ما يجب أن ننتبه إليه وبشكل جذرى، إن هناك مجموعة من المتطلبات الإدارية الضرورية لتهيئة البيئة المواتية لتحقيق الإصلاح الاقتصادي ، وهذا ما نتناوله تفصيلاً فى الجزء التالى.

الفصل الرابع

مجالات الإصلاح الإدارى المطلوب
من أجل فعالية التحول إلى القطاع الخاص

١ - تغير منهج إدارة الاقتصاد الوطنى فى ظل التخصيصية.

٢ - مجالات التصحيح الإدارى من أجل التحرير الاقتصادى.

٣ - آفاق التعاون بين القطاع الحكومى وقطاع الأعمال فى البيئة الإقتصادية الجديدة.

١ - تغير منهج إدارة الاقتصاد الوطنى فى ظل التخصيصية

الإدارة الاقتصادية وظيفة محددة لا غنى عنها من أجل تصور وتنفيذ أى برنامج اقتصادى ، غايتها تنمية القدرة وخلق الاتجاهات الإيجابية الضرورية لتحقيق الأداء الفعال للنظام الاقتصادى، وهى المسئولة بالتالى عن تحديد الغايات المستهدفة فى المجتمع وتعبئة استخدام المدخلات بشكل يكفل الوصول إلى تلك الغايات والمتمثلة فى ناتج معين من السلع والخدمات والقيم. وعلى ذلك فإن الإدارة الاقتصادية هى العنصر الديناميكى فى النظام الاقتصادى وهى التى تحول الموارد إلى نتائج وعلى فعاليتها يتوقف مدى الانجاز فى حشد الموارد وفى تعظيم النتائج.

ورغم أن القدرة الإدارة فى أي مجتمع هى مورد بحد ذاته فإنها مورد مختلف جوهريا ، عن غيره من الموارد من حيث القابلية للاستبدال. ففى الوقت الذى يمكننا أن نستبدل رأس المال بالعمل، أو العمل بالأرض، أو التكنولوجيا بالمياه، إلا أن القدرة الإدارية لا يمكن استبدالها ، فهى عنصر مكمل وليس بديلاً. إن هذه الحقيقة الجوهرية فى غاية الأهمية فيما يتعلق بإدارة برامج الاصلاح الاقتصادى ، وقد تسبب تجاهلها أو عدم إدراكها فى إجهاض العديد من محاولات التنمية. ولقد اكتشف العديد من الدول النفطية مثلا - بتكلفة باهظة - أن كل الفوائض النفطية وكل الاستثمارات والمنشآت المادية لا يمكن أن تكون بديلاً عن بناء القدرة الإدارية.

وترتيباً على ما تقدم فإن أى تغيير فى بيئة العمل الاقتصادى بما فى ذلك تغير منهج التنمية لابد أن يصاحبه تغير مواز ومحرك فى منهج إدارة الاقتصاد الوطنى. وربما كان العجز عن إحداث التغيير فى منهج الإدارة الاقتصادية، وعلى الأخص فى رؤية الجهاز الحكومى لدوره، هو أهم المشكلات تهديداً لفعالية برامج الإصلاح الاقتصادى.

إن أول ما يجب التصدى له من أجل نجاح العمل الاقتصادى فى البيئة الجديدة هو تصحيح الدور وتوضيح الرؤية، فلم تعد الحكومة هى المسئولة عن كل شئ بما فى ذلك توظيف الناس بأجهزتها حتى ولو لم تكن لها وظائف ، أو توفير الكماليات حتى ولو لم تكن لديها موارد، أو زراعة الأرض وصيد السمك حتى ولو لم تكن لديها الخبرة. إن التحول في مسار العمل الاقتصادى يتطلب تحولاً موازياً فى دور القطاع الحكومي فى الاقتصاد القومى.

إن دور الحكومة فى ظل مناخ التحرير الاقتصادى هو :

تهيئة البيئة المنظمة والآمنة للنشاط الاقتصادى. وتنظيم العلاقات العادلة بين الأطراف . وتوجيه المسار إلى سد واغلاق الفجوات. بالحوافز وليس بالأوامر. ورسم السياسات الكفيلة بدعم آلية السوق وحماية المنافسة بين كل وحدات الإنتاج على إختلاف صور ملكيتها.

إن إدراك هذا الدور الجديد للقطاع الحكومى والالتزام به شرط أساسى لنجاح برامج الإصلاح الاقتصادى، وسوف يحتاج ذلك إلى التزام القيادات والرئاسات التنفيذية فى مختلف المستويات لتغيير الرؤية للعمل والغاية منه، وإلى تغيير العلاقة مع المواطن إلي علاقة خدمة بدلاً من علاقة المنحة ليصبح جهاز الخدمة المدنية جهاز خدمة حقيقياً وظيفته تقديم الخدمة وتهيئة المناخ لعطاء الفرد وإبداعه، وليس جهاز وصاية أو عطايا أو تشكيك وتربص بالمبادآت الخاصة.

وليس معنى ذلك انسحاب الحكومة كلية من ساحة العمل الاقتصادى فذلك فضلاً عن أنه غير مطلوب فهو غير ممكن من الناحية العملية. إذ تبقى هناك دائماً أدوار منوطة بالقطاع الحكومى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها ولا يستجيب أن يقوم بها.

سوف يقود تصحيح دور الجهاز الحكومى بالضرورة إلي تناقص الحاجة إلى هذا الكم الهائل من الوحدات والموظفين فى القطاع الحكومى، وبالتالى تخفيض حجمه تدريجياً مما يقلل تكلفته من جهة ويسهم فى تحسين كفاءة استخدام الموارد من جهة أخرى ويتيح لتلك الموارد بعد ترشيدها للاستخدام الأكثر فعالية.

وبطبيعة الحال ، سيؤدى هذا التغيير فى دور القطاع الحكومى وفى البرامج والسياسات الاقتصادية إلى تغيير طبيعة وأشكال العلاقة بين القطاع الحكومى وقطاع الأعمال.

إن السؤال المحدد الذى يتعين إجابته هو : كيف يمكن إدارة عملية التصحيح الاقتصادى والتحول إلى القطاع الخاص بفعالية ؟ وماهى المتطلبات الإدارية لتهيئة فرص النجاح لإستراتيجية التخصيصية ؟

٢ - مجالات التصحيح الإدارى من أجل التحرير الاقتصادى

يفرض التحرير الاقتصادى الحاجة إلى إحداث تغييرات هيكلية فى تنظيم وإدارة إقتصادنا القومى بمختلف قطاعاته، وفى بيئة العمل، وفى آلياته وأسلوب اتخاذ قراراته. وما نعرضه أدناه هو مجموعة المجالات الأساسية التى نرى جدارتها بأولوية الرعاية .

ترشـيد القطاع الحكومى :

أبعاد المشكلة :

- **يبلغ عدد وحدات القطاع الحكومى ٥٥٨ وحدة يعمل بها نحو ٣٫٦ مليون موظف وفق الموازنة العامة للدول للعام المالى ١٩٨٨/٨٧ ولاشك أن هذا الحجم الكبير للقطاع الحكومى يفوق متطلبات الكفاءة والفعالية ويرتب مشكلات تنسيقية ورقابية عديدة ناهيك عن تعدد الأجهزة والمستويات الرئاسية واتساع نطاق الإشراف إلى درجة تعوق الإدارة الفعالة خصوصاً على المستوى الأعلى من تنظيم الدولة.** وجدير بالتنويه أن تولية وزير واحد للإشراف على أكثر من وزارة واحدة لا يسهم بالضرورة فى حل مشكلة تضخم الجهاز الحكومى حيث تبقى الكيانات قائمة بكل مافيها من سلبيات هيكلية، بل يضاف إليها مشكلة نقص الوقت المتاح للوزير بالنسبة لكل من الوزارات التابعة وهو ما لابد أن يؤثر سلبياً على فعالية الإدارة وسلامة القرار.
- هذا، ويعانى القطاع الحكومى كذلك من مشكلة عدم الاستقرار التنظيمى إلى حد كبير بل أن عدد الوزارات وتقسيماتها يتقرر فى العادة على عجل مع صدور كل تشكيل وزارى جديد.
- ويترتب على ظاهرتى التضخم وعدم الاستقرار مشكلة ثالثة تتعلق بتداخل أدوار أو تفتيتها بما قد يضر كفاءة الأداء والفعالية فى تحقيق الهدف. فعلي سبيل المثال نجد أن مسألة تنمية الموارد البشرية موزعة بشكل مخل على العديد من الجهات

التى يصعب تصور وجود منظومة واحدة تربط توجهاتها وخططها وبرامجها فى نسيج واحد ونحو غاية واحدة. وتسرى نفس الملاحظة على اختصاص التنمية الزراعية أو اختصاص إدارة ورعاية شئون المصريين بالخارج، واختصاص تطور قطاع الأعمال العام أو غير ذلك.

- وقد ترتب على ضخامة الجهاز الحكومى وعدم استقراره وتداخل أدوار بعض وحداته أن تفاقمت مشكلة تعقيد نظم العمل أو بطء وعدم دقة العمل الحكومى عادة. ويساهم فى ذلك عوامل أخري بطبيعة الحال، إنما يهمنا هنا هو تأكيد حقيقة التدهور المخل فى مستوى الخدمة الحكومية إلى الحد الذى نكاد مه نعتقد أن ذلك من المسائل التى لا يمكن تغييرها.

- وأخيراً فإن أكثر المشكلات خطورة هى افتقاد الرؤية وغموض الدور، حيث يبدو أن غالبية القائمين على وحدات القطاع الحكومى لا يدركون بوضوح طبيعة الدور الجديد للقطاع الحكومى فى ظل التغير الجذرى فى منهجية الإدارة الاقتصادية، وبالتالى مازالت أكثريتهم على مختلف المستويات يعيشون ويمارسون الدور القديم للجهاز الحكومى الذى يتدخل فى كل شئ ويفرض الوصاية على كل عمل وتمتد ذراعه لتطول كل جزئية من جزئيات النشاط الإنسانى، والنتيجة الحتمية لذلك هى ظاهرة التناقض وعدم الاتساق بين بعض السياسات والتصريحات التحريرية من جهة وبين الممارسات الفعلية فى مواقع التنفيذ من جهة أخرى، وهذه هى أخطر مشكلة إدارية تواجه التحول فى منهج العمل الاقتصادى لأنها ليست فقط تعوق الحركة، ولكنها أيضاً تثير الشكوك حول المصداقية.

إتجاهات التصحيح :

إن أول ما يجب أن نتصدى له هو تصحيح الدور وتوضيح الرؤية، فلم تعد الحكومة كما سبق التأكيد هى المسئولة عن كل شئ بما فى ذلك توظيف الناس

بأجهزتها وحتى ولو لم يكن لديها وظائف ، أو توفير الكماليات حتى ولو لم تكن مؤهلة لذلك. إن التحول فى مسار العمل الاقتصادى يتطلب تحولاً موازياً فى دور القطاع الحكومى بالاقتصاد.

إن دور الحكومة فى ظل تحرير الاقتصاد كما ذكرنا آنفاً هو : تهيئة البيئة المنظمة والآمنة للنشاط الاقتصادى، وتنظيم العلاقات العادلة بين الأطراف وتوجيه مسار العمل الاقتصادى بالحوافز ، وليس بالأوامر، إلى سد وإغلاق الفجوات، وسوف يتطلب ذلك المحافظة على آلية السوق وحماية المنافسة بين كل وحدات الإنتاج على إختلاف صور ملكيتها.

وبناء عليه فإن إدراك هذا الدور الجديد للقطاع الحكومى والإلتزام به شرط أساسى لنجاح برنامج التحرير الاقتصادى، وسوف يحتاج ذلك إلى التزام القيادات والرئاسات التنفيذية فى مختلف المستويات لتغيير الرؤية للعمل والغاية منه.

ويرتبط بالنقطة السابقة الحاجة إلى تطوير آليات فعالة للتصحيح الذاتى فى مختلف القطاعات والمستويات ، فعندما يتضح الدور وندركه ونقتنع به سيكون من اليسير على المسئول أن يضبط إيقاع العمل المنوط بمنظمته بما يتفق مع هذا الدور، ويجرى التصحيحات المناسبة لدى نشأة الحاجة إلى ذلك.

- سوف يقود تصحيح دور الحكومة بالضرورة إلى تناقص الحاجة إلى هذا الكم الهائل من الوحدات والموظفين ، وبالتالى تتاح منطقياً إمكانية تخفيض حجم القطاع الحكومى بشكل تدريجى، ومن المؤكد يقيناً أننا لسنا بحاجة إلى كل هذا الجهاز، ومن المؤكد أيضاً أن تخفيض حجمه سيساهم فى رفع كفاءته وزيادة فعاليته للقيام بالدور الصحيح المنوط به فى إطار تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى، ويجب ملاحظة ان تخفيض حجم القطاع الحكومى يلى فى الأولوية تصحيح دوره وذلك لسببين : لأن تصحيح الدور سيفترض تخفيض الحجم من الناحية المنطقية، ولأن

تخفيض الحجم قد يخلق ضغوطاً على التوظف يفضل تأجيلها مؤقتاً لحين تحقيق بعض ثمار التنشيط الاقتصادى.

- ومع ذلك فيمكن أن نبدأ ومن الآن فى ترشيد التنظيم الأعلى للدولة لتخفيض عدد الوزارات، وتنسيق قطاعات الخدمات، وتخفيض نطاق الإشراف والمستويات الإدارية، وتصحيح الأوضاع التنظيمية والإدارية بأجهزة الإدارة المحلية.

- ويتواكب مع ذلك إعطاء المزيد من الدعم والتأييد للجهود النشطة لرفع مستوى الخدمة الحكومية فى مختلف المجالات وعلى الأخص فى الأجهزة المتصلة بالنشاط الاقتصادى كالضرائب والاستثمار والتخطيط، على أن يتحمل التبعة الأولى فى ذلك القيادات الميدانية، وهو ما يعنى اعادة صياغة دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فيما يخص مسئوليته عن تطوير الخدمة المدنية.

ترشيد قطاع الأعمال العام

- **أبعاد المشكلة :**

استهدف قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ التطوير الشامل للقطاع العام لرفع كفاءة وترشيد استخدام موارده، ولقد حقق القانون الكثير من التقدم نحو خلق بيئة مناسبة لقطاع الأعمال، ومع ذلك تبقى هناك بعض النقاط الجديرة بالمناقشة والاهتمام :

- لم يحقق التنظيم الجديد تغييراً جوهرياً فى طبيعة العلاقة بين الحكومة وبين شركات الأعمال، فمازالت الوزارة لها التأثير الواضح فى تشكيل المجالس واختيار القيادات ومحاسبتها. وفى تقديرى أن هدف عزل الملكية عن الإدارة، بالشكل الذى يطرح به، هو هدف يصعب تحقيقه، ومن الخطأ أن نسعى لتحقيقه فصاحب المال لابد أن يمارس النفوذ والتأثير على الإدارة وعليه محاسبتها بهدف حماية ماله والتأكد من حسن استخدامه. وبالتالى فإن الدولة لايمكن أن تتخلى عن ممارسة

التأثير والنفوذ على الشركات التى تملكها ولكن السؤال هو كيف يكون ذلك مع ضمان كفاءة الإدارة وفعاليتها ؟

- حاول القانون الجديد النص على بعض الأحكام التي تسعى لتحقيق المساواة فى المعاملة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وهو أيضاً هدف غير جدير بالرعاية، فإننا إذا ساوينا بينهما تماماً - وهو أمر صعب التحقيق بحد ذاته - لكان معنى ذلك أن القطاع العام أصبح يخضع لمعيار الربح شأنه شأن القطاع الخاص، وهو أمر يثير التساؤل حول دور الدولة، وهل وظيفتها تشغيل المشروعات بهدف الربح ؟ وهل هى الأكفأ فى هذا المجال ؟

- رغم ما أدخله القانون من تعديلات فى قواعد مشاركة العاملين فى الإدارة فإنه مازال قاصراً على التصحيح الجوهرى لهذه المسألة.

- لايهئ القانون الإطار الحافز بالدرجة المناسبة للتحول التدريجى إلى مشاركة القطاع الخاص فى ملكية الشركات.

- **إتجاهــات التصحيح :**

إن أول ما يجب التسليم به هو أن الملكية عنصر حاسم ومقيد فى تحديد مساحة الكفاءة الممكن تحقيقها فى مشروعات الأعمال، وذلك ماأثبتته التجارب والدراسات فى مصر والخارج، وبالتالى يجب أن نواجه وبشكل حاسم قضية الملكية العامة لمشروعات الأعمال فيتم حصرها فى المجالات الاستراتيجية أو الأمنية ونخطط بشكل معلن للتحول التدريجى إلى الملكية الخاصة.

- يجب صرف النظر عن المناورات التكتيكية فى تطوير قطاع الأعمال والتى تستغرق من الجهد والوقت مايمكن تخصيصه، وبمردود افضل، للتنمية الحقيقية لقطاع الأعمال. إن تغيير اللافتات والمسميات لا يمكن أن يحقق وحده تغيراً حقيقياً فى إدارة قطاع الأعمال.

- يجب أن يكون الهدف فى تنظيم قطاع الأعمال هو إقامة مناخ المنافسة على أساس الكفاءة وأن يكون ذلك بأدوات فعالة وليس ببعض النصوص والحيل القانونية غير المجدية.

- يجب أن تكون ممارسة الحكومة للنشاط الاقتصادى التنفيذى من قبيل الاستثناء وليس القاعدة.

- يجب تأكيد الدور السليم لكافة المنظمات الحكومية المتصلة بالنشاط الاقتصادى وفق منظور دور الحكومة على النحو السابق تحديده أعلاه، وعلى النحو التطبيقى الوارد بالنسبة لبعض المنظمات الرئيسية فى العمل الاقتصادى.

الإدارة السليمة لبرنامج التخصيصية :

- **المشكلة :**

- رغم أن التخصيصية تعد أحد البرامج الفرعية لبرنامج إصلاح الاقتصاد المصرى، فإن هناك بعض الخلط حول مفهومها الصحيح حيث يعدها البعض خطأ، ردة على مكاسب التنمية أو تهديدا مباشرا لمصالح الطبقة العاملة أو تصفية غير واعية "للقلعة" القطاع العام.

- هناك بعض الفئات المتضررة من التخصيصية، ومن المتوقع أن تثير هذه الفئات المشكلات وتضع العراقيل فى طريق التطبيق الناجح للتخصيصية.

- لم تلتزم الحكومة حتى الآن ببرنامج محدد الإنجازات والتوقيتات فى شأن التخصيصية، وهو أمر ضرورى حتى يمكن المحاسبة عن النتائج.

- يتم تنفيذ بعض حالات بعض القطاع العام في الوقت الحاضر بأسلوب إجتهادى، ربما لا يكون هو الأفضل لتحقيق المكاسب المستهدفة من التخصيصية.

- إن عدم الالتزام بمنهج علمى متكامل فى إدارة برنامج التخصيصية يمكن أن يؤدى إلى صعوبات ومشكلات ومضاعفات تهدد باستمرار البرنامج بأكمله.

● المتطلبات الإدارية لنجاح التخصيصية :

- إدارك والترويج للأبعاد الكاملة لبرنامج التخصيصية فى إطارها الصحيح كحزمة متكاملة من السياسات والإجراءات التى تستهدف تحقيق الأهداف الإنمائية والتوزيعية بفعالية أكبر من خلال توسيع نطاق عمل القطاع الخاص فى ظل إطلاق آلية السوق وحماية المنافسة على أساس الكفاءة. إن تحويل الملكية ليس هدفاً بحد ذاته وإنما الكفاءة هى المستهدفة، والمنافسة شرط مبدئى للكفاءة ويتطلب ذلك أن يعلن بشكل محدد الالتزام بالأبعاد الكاملة للتخصيصية ويروج لها على هذا الأساس.
- اعتبار عملية تطوير قطاع الأعمال العام مقدمة ضرورية ذات هدف مزدوج أولهما رفع كفاءة تشغيل الوحدات العامة التى يتقرر استمرارها كوحدات عامة، وثانيهما تأهيل الوحدات العامة التى يتقرر بيعها لتكون أكثر جاذبية للمستثمر المرتقب.
- تحديد أولويات تطبيق التخصيصية بشكل علمى، على النحو السابق بيانه، ووضع برنامج تنفيذى ملزم.
- الإعداد السليم لقيادات التحول إلى القطاع الخاص، فلا يتصور منطقياً أن يقود التطبيق قيادات غير واعية أو غير مقتنعة بحتمية التحول إلى القطاع الخاص. إن وجود القيادات غير الواعية يمكن أن يعوق البرنامج ويهدد مسيرته بدرجة لا يمكن تقديرها مقدماً.
- تقدير والاستعداد لمواجهة كل مضاعفات التطبيق وفى مقدمتها مشكلة العمالة ومشكلات الاستثمار.

تنظيم وتنشيط سوق المال :

● أبعاد المشكلة :

- رغم مرور سنين طويلة على إنشاء هيئة سوق المال فإن حركة التعامل بالسوق

مازالت فى مستوى أدنى مما هو مرغوب فيه لمسايرة برنامج التحرير الاقتصادى. ومازالت هناك درجة عالية من الريبة لدي المستثمر الصغير فى صيغة الأوراق المالية كحقل لاستثماره. وربما كان ذلك راجعاً لتجارب غير ناجحة فى الماضى، أو لسلبيات المناخ الاقتصادى العام، أو لعدم الوعى لا أكثر.

- توجد بعض مظاهر عدم الاستقرار فى سوق المال كنتيجة لنمو ثم تراجع شركات توظيف الأموال والتخبط فى التعامل معها، ولبعض الأحداث غير المواتية فى القطاع المصرفى، ثم للمنافسة الحادة فى أذون الخزانة، وما يصاحبها من تساؤلات حول خطط الحكومة في هذا الخصوص، ثم أيضاً نتيجة استمرار حالة الانتظار والترقب لدي قطاعات كبيرة من المستثمرين ، تلك الحالة التى نشأت مع بدايات اجراءات الاصلاح الاقتصادي الإنكماشية ، ومازالت مستمرة.

- **اتجاهـــات التصحيـــح :**

- تطوير هيئة سوق المال لتؤدى دورها بفعالية من أجل تنشيط الاستثمار وتدوير رؤوس الأموال وتحقيق الرقابة التلقائية لصاحب المال على إدارة المشروعات، وتحريك الأموال إلى المجالات الأكثر مردوداً، وبالتالى زيادة كفاءة تخصيص الموارد، وما يعنيه ذلك من كفاءة تشغيل النظام الاقتصادى.

- ويتطلب هذا التطوير لدور الهيئة قدراً أكبر من الخيال والإبداع فى مداخل العمل وأساليبه وطرقه، أكثر مما يتطلب تغييراً فى نصوص القوانين وإصدار قانون جديد لتنظيم الهيئة.

- ومن الطبيعى كذلك أن نتوقع تحسناً فى المناخ الاقتصادي مع تقدم تطبيق برنامج التحرير، ولاشك أن ذلك سيدعم كل جهد للهيئة بصدد تنشيط سوق المال وتحقيق الاستقرار فيه.

• أبعـاد المشــكلة :

- تزامن إنشاء هيئة الاستثمار مع بدء تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى فى أوائل السبعينيات بوظيفة محددة وضرورية تتلخص فى تحسين المناخ الاستثمارى بما يحقق اجتذاب المزيد من الاستثمارات الخاصة، ويبدو أن تلك الوظيفة لم تكن بالوضوح الكافى لذوى الشان مما تسبب فى تواضع الإنجاز المحقق بشأنها بدرجة كبيرة.

- مازال المستثمرون يكررون التنبيه إلى أنه لم يتم التيسير ولم يتم تحسين المناخ بالدرجة الكافية ، بل إن ندوات ومؤتمرات حل مشاكل المستثمرين اصبحت حدثا متكرراً فى الساحة الاقتصادية ، ووصل الأمر فى بعض الأحيان إلى إنشاء مكاتب ملحقة بأعلى سلطة تنفيذية فى البلاد لحل مشاكل المستثمرين ، وإن دل ذلك على شئ فإنه يدل على فشل النظام الإدارى المختص فى التعامل مع الموقف، مما يدفع المتعاملين معه إلى السعى لتجاوزه والوصول إلى نقطة أعلى فى سلم القرار.

• اتجاهـات التصحيح :

- يجب تشخيص المشكلة على نحو سليم وهى فى تقديرنا ذات شقين : الشق الأول يتعلق بالمناخ الاقتصادى العام ومستوى وأساليب أداء القطاعات الحكومية المختلفة والشق الثانى يتعلق بالأداء الخاص بهيئة الاستثمار ذاتها.

- لا تُسأل هيئة الإستثمار عن الشق الأول، ولكنها مسئولة عن السعى المخطط بالتعاون مع كافة الوزارات الأخرى على تغييره، ويصبح عمل الهيئة هنا غير متعلق بمشروع معين أو مستثمر معين، وإنما بالسياسات الحاكمة والإجراءات العامة ذات التأثير على الاستثمار. فيتوقع منها أن تسدى النصح بشأن آثار ونتائج السياسات والقرارات العامة وهى بعد فى مرحلة الدراسة، فيستنير راسم السياسة وصاحب القرار فإما يكيف سياسته وقراره فى النصيحة، أو ينظر فى إتخاذ ما يلزم للتكيف

مع الآثار والنتائج المتوقعة. إن هذا هو الدور الأكثر أهمية لهيئة الاستثمار، وهو دور ذو بعد مستقبلى وتنموى بالدرجة الأولى ومطلوب بإلحاح فى اطار تطبيق برنامج التحرير الاقتصادى ، وسوف يتطلب القيام بهذا الدور أحداث التغيير التنظيمى المناسب بالهيئة وتخصيص الموارد البشرية المؤهله لتوليه، كما سوف يتطلب بالضرورة إحداث التغيير فى آلية اتخاذ القرار الاقتصادي علي مستوى الدولة.

- أما الشق الثانى فإدارة الهيئة هى المسئولة عنه، ولاشك أن تطوير نظم العمل وضبط آليته يمكن أن ينقل مستوى الخدمة فوق عقبات التعقيد والتربح. يضاف إلى ذلك التدريب الجاد لكوادر الهيئة بشأن طبيعة دور الهيئة وموقفها ورسالتها فى النظام الاقتصادى ، وبشأن دورهم فى العمل على تخفيض التدخل البيروقراطى فى العمل الاقتصادى والنشاط الاستثمارى.

- من الضروري أيضاً تطوير العلاقة بين الحكومة بصفة عامة وجهاز التخطيط بصفة خاصة من جهة، وبين القطاع الخاص من جهة أخرى وذلك بهدف إشراك القطاع الخاص بالآلية المناسبة ومن خلال القنوات الملائمة فى صياغة التوجهات الاقتصادية ورسم السياسات الإنمائية ، بل وفى التحديد الواقعى والعلمى لنصيب القطاع الخاص فى الخطة. إننا بحاجة إلي إقامة قناة فعالة من خلال الإطار التنظيمى المناسب لضمان استمرار الإتصال والحوار والتعاون بين جهاز التخطيط وبين القطاع الخاص الذي يتوقع أن يتزايد نطاق دوره فى العمل الاقتصادى مع كل تقدم فى تطبيق برنامج التحرير الاقتصادى.

التنظيم الفعال للصندوق الاجتماعى للتنمية

- **المشــكلة :**

- نشأ الصندوق الاجتماعى للتنمية كأحد أهم مفاهيم الحركة في مواجهة صعوبات وعقبات الاصلاح الاقتصادى ، وتوافر له تمويل لبدايه نشاطه ومع ذلك فإن الصندوق لم يبدأ نشاطه الفعلى على نطاق واسع حتى الآن.

- أثير بعض التساؤل من مصادر متعددة حول مدى إدراك السلطات المختصة والأطراف المعنية لرسالة الصندوق الحقيقية فى برنامج التحرير الاقتصادى، مما يهدد فرص نجاحه.

- **اتجاهات التصحيح :**

- يمكن للصندوق أن يمارس دوره بفاعلية فى مساندة برنامج التحرير الاقتصادى وبخاصة فى التخفيف من حدة الآثار السلبية والمضاعفات المترتبة على خطط رفع الكفاءة وتصفية البطالة المقنعة والمشروعات الخاسرة ووقف الإسراف فى التوظيف الحكومى ، يمكن للصندوق ذلك إذا التزم بتنفيذ المحاور الرئيسية لعمله وفق رؤية واضحة لرسالته :
  - تقدير وتوصيف الفجوة الاستثمارية الأولى بنشاط الصندوق.
  - رصد وتنمية الفرص الاستثمارية.
  - التقييم السليم للأفكار والمشروعات الصغيرة.
  - التسويق المتطور لخدمات الصندوق لتحل فلسفة "الخدمة" محل فسلفة "المنتج".
  - وضع نظام ميسر وفعال لإلتقاء الطلب بالعرض المتاح من موارد الصندوق.
  - تقديم المشورة الفنية للمقترضين لزيادة فرص نجاحهم.
- يلزم كذلك إعادة النظر فى تنظيم الصندوق ليكون أكثر قدرة على القيام بهذه المهام الجسام ، وعلى الأخص يجب النظر فى تشكيل مجلس الإدارة ليكون أكثر فعالية فى النهوض بدوره.

القيـــــادات :

- **المشـــكلة :**

- إن تطبيق السياسات الجديدة يتطلب رؤية جديدة ويتطلب روحاً جديدة ونظرة

للأمور مختلفة، وليس من الضرورى أن تكون القيادات القديمة مؤهلة بشكل تلقائى لتطبيق السياسات الجديدة. ان اهم ما يهدد بالفشل برنامج تحرير الاقتصاد المصرى هو أن يقوم على تنفيذه قيادات غير واعية بالتغيير أو غير مؤمنة به أو غير مخلصه لنجاحه فتتحول السياسات الجيدة إلى ممارسات خاطئة ثم إلى نتائج مخيبة للآمال.

- من جهة أخري فإن جزءاً كبيراً من العقود الأربعة الماضية وبخاصة فى البداية، وقد تميز بمناخ فى الحكم والإدارة الاقتصادية ذى إتجاه شمولي تسير فيه الأوامر من أعلى إلى أسفل، ويتم فيه تسيير الاقتصاد وفق توجيهات عليا، وفى هذا المناخ تصعب تنمية المبادأة واستقلال الرأى وطرح الأفكار الجديدة، ولابد أن ينعكس ذلك على أنماط القيادة الإدارية، ولعل المرحلة القادمة تحتاج إلى مبادآت أكثر وابتكار أوسع وتشجيع مستمر للأفكار الجديدة، فهل تملك جميع القيادات المتاحة هذه الخصائص ؟

- ساد فى الآونة الأخيرة ميل قوى لدى كثير من القيادات إلى تصعيد الأمور إلى المستويات الأعلى طلباً للتوجيه وهروباً من المسئولية ، أو على الأقل تجنباً لفرص الخطأ وتحمل نتيجته، وهو أمر يهدد بالجمود أى تنظيم. إن مناخ التحرير الاقتصادى يحتاج إلى قيادة لا أتباع ، ويحتاج إلى المشاركة الفعالة في صنع القرار وطرح الأفكار وتحمل المسئولية.

٣ - آفاق التعاون بين القطاع الحكومى وقطاع الأعمال
فى ظل البيئة الاقتصادية الجديدة

استتبع التغير فى بيئة العمل الاقتصادي والتوجه نحو مزيد من التحرر في الأسواق والسياسات، تغييراً جذرياً فى دور الحكومة بالمجتمع وفى توزيع الأدوار فيما بين مؤسسات المجتمع، وتغيرت تبعاً لذلك أيضاً طبيعة العلاقة بين القطاع الحكومى وقطاع الأعمال بما خلق مناخاً أكثر ثراء مواتاه للتعاون والتكامل فيما بينهما من أجل تطوير وتحسين الأداء فى كل منهما، وصحيح أن آفاق التعاون مازالت فى الغالب الأعم من قبيل الفرص أكثر منها من قبيل الإنجازات، إلا أن خطوات وتغييرات ملموسة قد وقعت بالفعل ويمكن رصدها فى كثير من تجارب الدول المتقدمة والنامية على السواء. بل إن كثيراً من الدول العربية أيضاً قد حقق تقدماً واعداً على طريق تدعيم أواصر التكامل فيما بين القطاع الحكومى وقطاع الأعمال من أجل تحسين إنتاجية المجتمع وتطوير الأداء فى كل منهما.

سوف نتناول فى الجزء التالى بالتحليل أهم مجالات التعاون فيما بين القطاعين مع إبراز إتجاه ومدي التغير فى طبيعة العلاقة بينهما وما يستتبعه ذلك من تغييرات تنظيمية ومؤسسية.

- **فى مجال التخطيط الإنمائى وتوجيه الإستثمار:**

لقد بات جليا أن انفراد السلطة الحكومية بمسئولية تخطيط وتنفيذ برامج التنمية، وبرصد وربط وتوجيه الاستثمارات اللازمة للتنمية لا يضمن بالضرورة سلامة التوجهات الإنمائية أو فعالية خطط التنمية. كما أصبح من الواضح أن المشاركة الشكلية أو الرمزية لقطاع الأعمال فى صياغة توجهات التنمية وبرامجها لا يكفى لتحقيق الحشد المطلوب والتعبئة المستهدفة لموارد المجتمع لإحداث التغييرات الكبيرة فى المسار الإنمائى للمجتمع.

وترتيباً على ذلك أصبح من المسلم به فى أغلب دول العالم شرقاً وغرباً شمالاً وجنوباً ، أن التخطيط الإنمائى الفعال والتوجيه السليم للاستثمارات لا يتحققان بغير المشاركة الكاملة لقطاع الأعمال مع القطاع الحكومى، بل أن الدور الأكبر فى عملية التنمية الاقتصادية فى ظل اقتصاد السوق يجب أن يقع على قطاع الأعمال، وأن على القطاع الحكومى تهيئة البيئة المواتية لتنشيط فعالية قطاع الأعمال للنهوض بهذا الدور، وإقامة الجسور مع القطاع الخاص ليتحملا معاً مسئولية التنمية وليشاركا معاً في صنع القرارات ورسم السياسات الاقتصادية، والعمل على تحرير الاستثمار من كل القيود.

وتطبيقاً لذلك نجد ممثلى القطاع الخاص وقطاع الأعمال عامة قد أصبحوا أعضاء رئيسيين فى لجان ومجالس التخطيط وأصبح دورهم واضحاً وبارزاً فى وضع تصورات التنمية وتنفيذها بنجاح كبير. والأمثلة على ذلك كثيرة سواء فى العالم المتقدم أو النامى . وتتحرك أغلب الدول العربية الآن بوضوح نحو توسيع نطاق دور القطاع الخاص فى تحمل مسئولية التنمية. فمثلا تم فى سلطنة عمان تبسيط واختصار الموافقات على إنشاء المشروعات وإلغاء الحاجة لتقديم دراسات الجدوى ودراسات السوق فى أغلب الحالات ، وفى مصر تم انتهاج سياسة شاملة لتحرير الاستثمار مؤداها حق المستثمر الدخول فى كافة المجالات بدون الحاجة للحصول على أى موافقة باستثناء الأنشطة الواردة على القائمة السلبية للمشروعات والتى تتطلب موافقة خاصة لضمان نسب محدودة للتصنيع المحلى. وفى دولة الإمارات العربية المتحدة تم تطبيق تيسيرات وحوافز كبيرة لاجتذاب المستثمرين، كما أصبح تأسيس الشركة فى البحرين مثلاً يتم خلال بضعة أيام. وهكذا.

• فى مجال عقود الإدارة وإمتيازات التشغيل :

لقد خلق التوجه الاقتصادى العام لتنشيط وتوسيع دائرة عمل القطاع الخاص والتوسع فى تطبيق برامج التخصيصية فى مختلف دول العالم، ومنها مصر والدول

العربية ، خلق فرصاً رحبة لتعاون القطاع الحكومى مع قطاع الأعمال فى التشغيل الكفء للمرافق والوحدات المملوكة للدولة عن طريق إسناد عقود إدارة وتشغيل هذه الوحدات إلى قطاع الأعمال.

الأصل أن الدولة مسئولة عن توفير الخدمات والمرافق الأساسية للمواطنين بالكم والجودة التى تتناسب مع مستويات الرفاهية التى تنشدها ومع الموارد المتاحة للإنفاق عليها. فالدولة مسئولة عن توفير خدمات النقل والمواصفات والكهرباء والمياه والأمن وكذلك توفير خدمات التعليم والعلاج والرعاية الاجتماعية .. الخ. ولكن مسئولية الدولة عن توفير الخدمات لا يستلزم بالضرورة أن تقوم هى بإنتاجها وتوزيعها، وإنما يمكن أن تسند هذا كلياً أو جزئياً إلى قطاع الأعمال الذى يلتزم بالعمل وفق المعايير والضوابط التى تحددها الدولة. فعلى سبيل المثال يمكن للدولة أن تسند إلى قطاع الأعمال مهمة شق وتشغيل طريق طويل للسفر على نفقة قطاع الأعمال، وأن تسمح له نظير ذلك بتقاضى الرسوم على استخدام الطريق ، وتكون مسئولية الدولة هنا هى تخطيط ووضع مواصفات الطريق وتنظيم الحق فى إستخدام وتقرير الرسوم المناسبة مقابل هذا الاستخدام ومراقبة كفاءة صيانة الطريق وحسن تشغيله، وتودى هذه الصيغة إلى التخفيف عن القطاع الحكومى من جهة وزيادة فرص كفاءة التشغيل وتحسين الجودة من جهة أخرى، ونقل عبء تمويل الخدمة إلى المستفيد مباشرة من جهة ثالثة . وقد طبق هذا النموذج الناجح لتعاون القطاعين فى كثير من الدول خصوصاً فى أوروبا وشرق آسيا، ويمكن بسهولة إلى الدول العربية. هذا ويمكن التوسع فى تطبيق هذا النموذج على غالبية الخدمات التى تلتزم الدولة بتوفيرها، وهذا ما تحقق بنجاح فى كثير من الحالات. وعلى سبيل المثال فقد أسندت عملية توفير خدمة النظافة بمطار القاهرة إلى شركة خاصة، وأسندت عملية نظافة شوارع محافظة الجيزة إلى شركة خاصة، بل وأسندت مهام خدمات الأمن فى بعض الحالات إلى شركات خاصة، وليس هناك فى الواقع أى حدود على إمكانية التوسع فى عقود الإسناد والتشغيل بشرط أساسى تجب مراعاته وهو أن يكون القطاع الحكومى هو

المسئول عن وضع مواصفات الخدمة وفق المعايير العامة وعن مراقبة مستوى توفيرها بالكم والجودة والتكلفة المقبولة ليس فقط في الوقت الحاضر وإنما في المستقبل. بمعنى أن يكون القطاع الحكومي مسئولاً عن التأكد من التزام قطاع الأعمال بإقامة وصيانة والتوسع في الطاقة الإنتاجية الكفيلة باستمرار تقديم الخدمة في المستقبل . إن كثيراً من المنشآت التعليمية والصحية التي يمتلكها القطاع الحكومي يمكن إسناد إدارتها وتشغيلها إلى وحدات قطاع الأعمال ولو على سبيل التجربة لاستكشاف فرص تطوير الأداء وتحسين الجودة. ولاحرج أو خوف من ذلك على المصلحة العامة طالما أن القطاع الحكومي هو الذي يضع مواصفات الخدمة ويحدد كميتها وينظم توزيعها.

- **مجـــال استعارة أنماط الإدارة من قطاع الأعمال لرفع كفاءة الوحدات العامة :**

أثبتت التجربة في كثير من دول العالم (كانجلترا وفرنسا وتايوان ومصر والمغرب وغيرها من دول العالم) أن تشغيل الوحدات العامة كمرافق البريد والكهرباء والمياه والاتصالات يكون أفضل من الناحية الاقتصادية لو تم إخراجه من دائرة العمل الحكومي التقليدي فتتحسن الخدمة وتنخفض التكلفة كنتيجة مباشرة لتطبيق أسلوب الإدارة في قطاع الأعمال الذي يتسم بالمرونة وحرية الحركة. وبناء على ذلك تتوالى تجارب استعارة أنماط الإدارة الخاصة لتحقيق الكفاءة في تشغيل المرافق العامة وذلك بإقامة كيانات مستقلة للمرافق تستطيع العمل بأسلوب القطاع الخاص، وهو مجال رحب لنقل الخبرة من القطاع الخاص إلى مؤسسات القطاع الحكومي لرفع كفاءتها وتحسين جودة خدماتها، ورغم أن هذه الاستعارة من قطاع الأعمال ليست ابتكاراً جديداً، فإن المناخ الاقتصادي الجديد قد جعل الاقبال عليها يتم بمعدلات أعلى بكثير من السابق ، كما أن مقاومتها باتت أقل بكثير مما سبق.

وتعد تجربة وزارة المواصلات بسلطنة عمان من أحدث التجارب الجديرة بالدراسة بالنظر إلى ضخامة الترشيد والوفر المتحقق في الموارد ، حيث يجري في الوقت الحاضر الترتيب لإعادة تنظيم الوزارة بما يحقق الرؤية الإستراتيجية السليمة

لدورها فى المجتمع ، وبما يمكن من تطبيق أساليب الإدارة فى قطاع الأعمال على أنشطتها ، ويستند التنظيم الجديد إلى أن وزارة المواصلات يجب أن تصبح جهازاً تخطيطياً وتنسيقياً ورقابياً بالنسبة لمختلف الأنشطة المتعلقة بتطوير وتنمية الطرق والموانئ البحرية والجوية بالسلطنة ولكى تتفرغ لهذا الدور يجب أن تتحرر من مباشرة الأنشطة التنفيذية التى تقوم بها حالياً، فتنتقل جميع الأعمال التنفيذية لتشغيل المطارات إلى هيئة للطيران المدانى، والأعمال التنفيذية لتشغيل الموانئ إلى هيئة أو أكثر للموانئ، والأعمال التنفيذية لشق ورصف الطرق إلى شركات للمقاولات. ولاشك أن إنشاء هيئات للطيران والموانئ يحقق عدداً كبيراً من المزايا فى مقدمتها :

- إدارة المرافق بأسلوب يتناسب مع طبيعتها الفنية المتخصصة وهو مالا يتيسر فى ظل نمط الإدارة الحكومى التقليدى.
- إدارة المرافق بمنطق ومعايير إقتصادية وتمكينها من تنمية مواردها إلى المستوى الذى تؤهلها له خدماتها.
- تيسير تدبير وتوجيه الاستثمارات اللازمة لتطوير المنشآت والتسهيلات وفق التطورات والمستجدات التكنولوجية الحديثة.
- تيسير توظيف الكوادر المؤهلة دون التقيد بهيكل الرواتب الحكومى.
- تشجيع وتنمية التنافس مع الدول المحيطة فى تقديم خدمات أفضل واجتذاب الحركة التى تتمشى مع إمكانيات موقع السلطنة.
- إمكانية إخضاع الإدارة المسئولة بالمرفق المستقل للمحاسبة الدقيقة وفق معايير ومتطلبات الإدارة الاقتصادية للمرفق.

وجدير بالذكر أن هذا التصحيح فى الرؤية الاستراتيجية لدور الوزارة وما ترتب عليه من إعادة توزيع الأدوار مع المؤسسات المستقلة ومع القطاع الخاص، قد استتبع إعادة تنظيم الوزارة وتخفيض حجم الهيكل التنظيمى بشكل ملموس. كذلك، سيتم

تخفيض العمالة اللازمة للوزارة بأكثر من ٥٠ ٪ من الحجم الحالى ، وهو ما يتيح فرصاً رحبة لترشيد استخدام الموارد البشرية المحدودة فى السلطنة.

وكمثال آخر على استعارة أنماط الإدارة من قطاع الأعمال لتطوير الأداء وتحسينه بالقطاع الحكومى ، فإن أساليب الجودة الشاملة التى حققت نجاحاً كبيراً فى حل مشكلات الوحدات الخاصة ورفع كفاءتها خصوصاً في اليابان قد بدأت تجارب كثيرة للإستفادة منها واستعارتها للتطبيق فى وحدات قطاع الأعمال العام ثم فى وحدات القطاع الحكومى التقليدى. ولعل ما تحقق من إنجاز فى تطبيق تعلق بنقل الملكية أو التأجير فإن تعاون القطاع الخاص مع القطاع الحكومى أمر لازم لنجاح جهود الترشيد، وعلى الأخص فى حالات البيع. فمن الضرورى أن يتم تقييم الوحدات المباعة تقييماً دقيقاً وعادلاً ، وهو ما يمكن للقطاع الخاص أن يقدم العون فيه، وأن يتواجد المشترون الراغبون فى الشراء، وأن يكونوا على استعداد لتحمل بعض مشكلات العمالة الناجمة عن العملية التخصيصية وتلك مسئولية تقع علي عاتق القطاع الخاص.

من جهة أخرى، فإنه يتوجب على القطاع الحكومى حتى يتحقق النجاح لسياسة التخصيصية أن يتبنى من السياسات ويتخذ من الإجراءات ماهو ضرورى لتهيئة البيئة الصالحة والمشجعة على الاستثمار بما فى ذلك تنشيط سوق المال وتحرير السوق ورفع الوصايا غير الضرورية على الاستثمار والمستثمرين إلا ما تستوجبه اعتبارات الأمن القومى والصالح العام.

- **فى مجال القطاع الحكومى بأنشطة رئيسية تفوق قدرة قطاع الأعمال :**

هناك عدد من الأنشطة الرئيسية التى يفترض أن القطاع الحكومى هو الأكثر قدرة على القيام بها، ويؤدى قيامه بها إلى دعم ومساندة عمل قطاع الأعمال، ومن أمثلة ذلك :

- أن يقوم القطاع الحكومى بتخطيط ومتابعة تنفيذ مكونات البنية الأساسية للمجتمع من طرق ومرافق ومناطق صناعية ومدن جديدة وخدمات أساسية وحماية البيئة وحتى لو شارك قطاع الأعمال فى التنفيذ فإن القطاع الحكومى هو صاحب الاختصاص الأصيل فى توجيه وإدارة هذا العمل.

- أن يقود القطاع الحكومى جهود تخطيط وتنفيذ الدراسات الموسعة بالداخل والخارج وإقامة مراكز المعلومات القومية لإفادة كافة الوحدات الإنتاجية، حيث أن مثل هذه المشروعات الضخمة تفوق إمكانيات الغالبية العظمى من منشآت قطاع الأعمال، ومن جهة اخرى فإن توحيد الجهة المسئولة عنها سيحقق وفورات كبيرة فى التنفيذ، ويحسن من فرص التطوير والتحسين. ومن الجائز أن يكون دور القطاع الحكومى هنا هو دور تنسيقى مع إشراك المستفيدين بالخدمة فى تحمل تكاليفها سواء فى البداية أو مع كل استخدام.

- أن يقوم القطاع الحكومى بدوره الأساسى فى مجال توثيق العلاقات الخارجية لتهيئة البيئة المواتية لنمو المبادآت الخاصة وإزدهارها وأيضاً لخلق فرص أكبر فى التسويق والاستثمار والتعاون مع الدول والشركات الأجنبية.

- أن يقوم القطاع الحكومى بالمشروعات الكبرى فى المجتمع والتى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها رغم أهميتها فى بنية الاقتصاد الوطنى وفى نجاح مختلف القطاعات. إن سد الثغرات الكبرى فى الاقتصاد الوطنى مسئولية رئيسية للقطاع الحكومى، وعليه أن يتدبر الوسائل والحوافز الضرورية لذلك.

- **فى مجال تنظيم المجتمع وضبط المعاملات :**

القطاع الحكومى بالمفهوم الواسع هو المسئول عن تنظيم المجتمع وضبط التعامل العادل بين مؤسساته وأفراده، وتهيئة البيئة الآمنة لنشاطاته، ولقد فرض الواقع الاقتصادى الجديد شكلاً جديداً لممارسة هذا الدور مؤداه إشراك قطاع الأعمال

بمستوى فعال وايجابى فى وضع قواعد تنظيم المجتمع وضوابط التعامل وذلك من خلال المشاركة الفعالة فى اقتراح ومناقشة التشريعات واللوائح المنظمة للمجتمع، وتحولت العلاقة من « وصاية » مستمرة للقطاع الحكومى إلى مشاركة كاملة للقطاعين فى ضبط المعاملات واسترشاد مستمر بتجارب قطاع الأعمال فى وضع أصول تنظيم المجتمع، بل إن اللجان والمجالس المشتركة مع قطاع الأعمال أصبحت سمة بارزة من سمات تطوير التنظيم الحكومى، وأصبحت عضوية ممثلى قطاع الأعمال فى اللجان التشريعية أو مجالس تنمية الصادرات أو مجالس حماية المستهلك أو مجالس البنوك المركزية أو مجالس القوى العاملة أو غير ذلك أمراً معتاداً فى غالبية الدول العربية (والأمثلة كثيرة من كافة الدول العربية) مما يؤكد استقرار مبدأ المشاركة الكاملة بين القطاعين فى جهود تنظيم المجتمع وضبط المعاملات ، وكما هو واضح فإن الترتيب المؤسسى يكون فى الغالب هو تشكيل لجان ومجالس مشتركة بين القطاعين.

ومما يذكر أن القطاع الحكومى هو المسئول عن توزيع أعباء إدارة المجتمع على أفراده ومؤسساته من خلال النظام المناسب للضرائب والرسوم. ووضع مثل هذا النظام وتحقيق الفعالية له مرهون بالتعاون المستمر بين القطاعين وإلا غابت العدالة أو تبددت الموارد.

وبصفة عامة يمكن القول إن تعاون جميع مؤسسات المجتمع ، العامة منها والخاصة، فى وضع وتطبيق القواعد المنظمة للتعامل ولتحمل الأعباء ولتوزيع العوائد والمنافع هو أمر ضرورى للغاية لتحقيق غايات الاستقرار والعدالة.

تلعب الحكومة مثلاً دوراً رئيسياً فى محاربة الفساد وتعقب « تجار المعاناة »، ولكن دور مؤسسات المجتمع جميعاً أيضاً وفى هذا الخصوص لا يمكن إغفاله، وتثبت ذلك تجارب الدول المختلفة. فمثلاً كان تعاون الصحافة والبرلمان والأفراد ضرورياً للغاية لتعقب الفساد فى الجهاز الحكومى فى البرازيل إلى حد عزل رئيس الجمهورية، كما سبق تنفيذ نفس السيناريو فى الولايات المتحدة. وربما أفادت هذه التجارب فى

تأكيد إعادة ميلاد مجتمع جديد يسعى إلى العدل وتكافؤ الفرص باصرار أكبر. وربما كان من الضرورى أن تتعاون كل مؤسسات المجتمع من أجل رفع المعاناة ومحاربة الفساد فى الصومال وفى جنوب السودان . وإذا كانت كوبا والصين قد اقرتا مؤخراً بأن "حرية التجارة هى الحل" ، فإن تعاون قطاع الأعمال فى تنفيذ هذا الحل مسألة ضرورية وإلا عجز القطاع الحكومي عن تحقيق المطلوب.

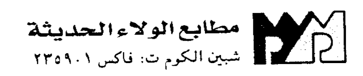
الخلاصة

إستهدفت هذه الدراسة تقديم مناقشة استراتيجية التخطيط كحل استراتيجى لاصلاح الاقتصاد القومى مع إيضاح أساليب التطبيق وخطواته ومتطلبات الإدارة.

أثبتنا بالتحليل المنطقى وفى ضوء نتائج الدراسات الميدانية بمصر والعالم الخارجى حتمية التحول إلى القطاع الخاص والمبررات الأساسية لتبنى استراتيجية التخصيصية والمكاسب المستهدفة من ذلك، كما تمت مناقشة والرد على الاعتراضات الشائعة على التحول إلى القطاع الخاص وآلية السوق. ثم إنتقلنا بعد ذلك إلى مناقشة قضايا التطبيق حيث افترضنا الإطار العام لبرنامج قومى شامل لتطبيق التخصيصية ثم ختمنا الدراسة بإيضاح أبعاد الإصلاح الإدارى المطلوب من أجل فعالية برنامج التخصيصية من عملية الإصلاح الاقتصادى.



الفهـــــرس



رقم الايداع
٢٠٠٣/٢١١٣